

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC-SP**

**Fabiana Franco de Oliveira**

**Regulação do Crédito Bancário e Desenvolvimento Local:  
O debate sobre os resultados do Community Reinvestment Act dos  
Estados Unidos**

**MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA**

**SÃO PAULO  
2009**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC-SP**

**Fabiana Franco de Oliveira**

**Regulação do Crédito Bancário e Desenvolvimento Local:  
O debate sobre os resultados do Community Reinvestment Act dos  
Estados Unidos**

**MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Economia Política, sob a orientação do Professor Doutor Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho.

**SÃO PAULO  
2009**

Banca Examinadora

---

---

---

# DEDICATÓRIA

*Dedico este trabalho aos meus pais, Geraldo e Joelisa, pelo empenho em me fazer forte e persistente na busca de meus objetivos.*

## **AGRADECIMENTOS**

A meu orientador, Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho, por seu talento notável em compreender nossas perspectivas, para melhor indicar caminhos.

A Marco Crocco, Patrícia Cunha e Ladislau Dowbor, pela contribuição fundamental na conclusão deste trabalho.

A Renato Sugahara, por seu incentivo e confiança.

Aos amigos Shirley, Junior, Flávia, Fernanda, Eliane, Andressa, Felipe, Gil e Cláudio, pelos imprescindíveis momentos de lazer.

A Eunice Barbosa Machado, Marco Antonio Freitas e Davilson Moreira, pelo apoio nunca esquecido.

Ao meu querido Anderson, por acreditar em mim e jamais me deixar desistir.

## RESUMO

Este trabalho analisa o debate sobre os resultados da lei de reinvestimento local norte-americana Community Reinvestment Act (CRA), tendo em vista o papel da regulação governamental na ampliação do acesso ao crédito bancário e a participação deste do desenvolvimento local. No auge da Grande Depressão dos anos 1930, o programa de financiamento à habitação do New Deal tinha como objetivo criar postos de trabalho para milhares de desempregados. A garantia hipotecária do governo, no entanto, não beneficiou a todos. Um grande inventário foi criado para avaliar as áreas residenciais do país. O mapeamento das regiões onde credores hipotecários assegurados por fundos do governo não poderiam conceder empréstimos valeu-se de critérios discriminatórios. Os fatores de exclusão nada tinham a ver com a solvabilidade dos habitantes, mas com as características sócio-econômicas dos bairros e a presença de minorias no local. A prática foi denominada “*redlining*”, uma vez que as áreas excluídas do acesso ao crédito eram delimitadas em vermelho, nos mapas elaborados pelo governo. Pesquisadores do planejamento urbano nos Estados Unidos defendem que esses mapas foram utilizados por entidades públicas e privadas para, anos mais tarde, negar empréstimos a pessoas em comunidades negras ou bairros de baixa renda. Os pressupostos do *redlining* resultaram no aumento da segregação racial e geográfica, além de contribuir para a degradação urbana. O CRA foi criado em 1977 para combater a discriminação na concessão de financiamento hipotecário, mas a questão do desenvolvimento econômico local constituiu um alvo mais abrangente da lei. Após 30 anos de execução, quais foram os seus resultados? Com base na análise da literatura existente acerca do impacto do CRA no acesso ao crédito para comunidades de baixa renda e minorias étnicas, este trabalho busca respostas a essas questões. O debate objeto desta análise também abriga a polêmica em torno das relações entre o CRA e a crise de crédito ligada ao sistema hipotecário dos EUA, que eclodiu em 2007/2008, afetando países em todo o mundo.

Palavras chave: Community Reinvestment Act, CRA; crédito bancário; desenvolvimento local; regulamentação do sistema financeiro; crise *subprime* 2007-08;

## **ABSTRACT**

This paper seeks to analyze the debate on the results of the American local reinvestment law Community Reinvestment Act (CRA), aimed at the role of government regulating in expanding access to credit, as well its participation in local development. At the height of the Great Depression in the 1930s, the funding program for housing in the New Deal had as objective to create jobs for thousands of unemployed. The mortgage of the government, however, has not benefited everyone. A large inventory was designed to assess the residential areas of the country. The mapping of regions where the banks could not provide loans worth up to discriminatory criteria. The factors of exclusion had nothing to do with the solvency of the inhabitants, but with the conservation status of the neighborhoods and the presence of ethnic minorities on the spot. The practice was called redlining because the areas excluded from access to credit were red delineated on the maps prepared by the government. Researchers of urban planning in the United States argue that these maps were used by public and private entities to, years later, denying loans to people in black communities or low-income neighborhoods. The assumptions of redlining resulted in increasing the geographical and racial segregation and has contributed to urban decay. The CRA was created in 1977 to combat redlining in the granting of mortgage financing. While the immediate goal was to punish discrimination in the granting of loans, the issue of local economic development has been the more comprehensive target of the law. After 30 years of implementation, what were the results? Based on analysis of existing literature on the impact of CRA on access to credit for low-income communities and ethnic minorities, this study seeks answers to these questions. The object of this debate analysis also houses the controversy surrounding the relationship between the CRA and the credit crisis linked to the U.S. mortgage system.

**Keywords:** Community Reinvestment Act, CRA, credit, local development, regulation of the financial system, real estate crisis of the U.S. 2007-08



## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1.....27  
Mapeamento feito pela Home Loan Owner's Corporation (HOLC) para a cidade de Philadelphia, em 1937. Disponível em <http://cml.upenn.edu/redlining/intro.html>
- Figura 2.....28  
Legenda da classificação das áreas coloridas. Mapa de segurança da HOLC para a cidade de Philadelphia - 1936. O anexo 2 mostra as fichas de descrição das áreas B e J . Disponível em <http://cml.upenn.edu/redlining/intro.html>
- Figura 3.....29  
Charge integrante do livro “The collar of money”, de Bill Dedman (1989), uma coletânea de reportagens sobre a discriminação racial na concessão de empréstimos na cidade de Atlanta, EUA. Os artigos foram reproduzidos com permissão dos jornais The Atlanta Journal e The Atlanta Constituição. O anexo 2 mostra três artigos publicados sobre a prática de redlining. Disponível em: <http://powerreporting.com/color/>.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	
Incidência de empréstimos de alto preço por raça, etnia e sexo.....	77
Tabela 2	
Taxa de rejeição de requerimentos de empréstimos por raça, etnia e sexo, HMDA 2006.....	78
Tabela 3	
Spreads médios entre o APR (custo efetivo anual do empréstimo) e o rendimento pago pelos títulos do Tesouro dos EUA, agrupados por raça, etnia e sexo.....	79
Tabela 4	
Pontuação dos mutuários em avaliação de crédito por áreas de baixa renda e com diferentes composições étnicas - dados reportados ao HMDA 2006.....	82
Tabela 5	
Disposição de pedidos de empréstimos residenciais, e originação e preços, por tipo de residência e tipo de empréstimo, 2006.....	96
Tabela 6	
Empréstimos de alto preço distribuídos por tipo de credor, 2004 – 2006.....	101

## **GLOSSÁRIO DE SIGLAS**

### **ACORN** - Association of Community Organizations for Reform Now

Organização de base comunitária que defende o acesso ao crédito para famílias de renda baixa e média. Tem mais de 350.000 membros e filiais em mais de 100 cidades dos Estados Unidos. Foi fundada em 1970.

### **CDCs** - Community Development Corporations

Termo amplo para organizações sem fins lucrativos que oferecem serviços e atividades para promover e apoiar uma comunidade. Podem estar envolvidas em uma variedade de atividades, incluindo o desenvolvimento econômico, educação e promoção imobiliária. Essas organizações são frequentemente associadas ao desenvolvimento da habitação acessível.

### **CDFIs** - Community Development Financial Institutions

Entidade criada para fornecer crédito, serviços financeiros e outros serviços a mercados subatendidos ou populações carentes. Sob a definição geral de uma instituição financeira de desenvolvimento comunitário, uma CDFI tem uma missão primordial do desenvolvimento da comunidade.

### **ECOA** - Equal Credit Opportunity Act

Lei americana, promulgada em 1974, que torna ilegal para qualquer credor discriminar um candidato a empréstimo, com base em raça, cor, religião, origem nacional, sexo, estado civil ou a idade (desde que o candidato possua a capacidade de contrato). A lei se aplica a qualquer pessoa que, no decurso normal dos negócios, participa regularmente em uma decisão de crédito, incluindo bancos, comerciantes, empresas de cartão de crédito, sociedades financeiras e cooperativas de crédito.

### **FDIC** - Federal Deposit Insurance Corporation

A Federal Deposit Insurance Corporation é uma agência federal dos Estados Unidos cuja principal função é a de garantia de depósitos bancários.

### **FFIEC** - Federal Financial Institutions Examination Council

Organismo interinstitucional habilitado para padronizar princípios, normas e formulários em que se baseiam a avaliação das instituições financeiras perante o CRA.

### **OCC** - Office of the Comptroller of the Currency

Agência federal que regula bancos nacionais e estrangeiros nos Estados Unidos.

### **OTS** - Office of Thrift Supervision

Agência do Departamento do Tesouro que é o principal regulador das associações federais de poupança e empréstimo, referidas como thrifts.

### **FHA** - Federal Housing Administration

Agência do governo dos Estados Unidos criada como parte da lei National Housing Act, de 1934. Os objetivos desta organização são melhorar as normas e condições, no âmbito da habitação, para proporcionar um adequado sistema de financiamento mediante empréstimos hipotecários.

### **FIRREA** - Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act

Lei federal dos Estados Unidos promulgada após a crise de poupança e empréstimo de 1980. Ela estabeleceu a Resolução Trust Corporation (RTC) para fechar centenas de instituições insolventes e forneceu recursos para pagar um seguro para os seus depositantes.

**HMDA - Home Mortgage Disclosure Act**

Lei federal americana, aprovada em 1975, que obriga as instituições financeiras a manter e divulgar anualmente dados sobre pré-aprovações e empréstimos para habitação, seja para compra, reforma ou refinanciamento. O objetivo é avaliar se as instituições financeiras estão servindo necessidades de crédito habitacionais das comunidades onde mantêm sucursais, bem como identificar práticas discriminatórias de empréstimo.

**HOLC - Home Owners' Loan Corporation**

Agência criada em 1933 pela Lei Homeowners Refinancing Act para promover o financiamento da habitação nos EUA. A HOLC é freqüentemente citada como responsável pela início das práticas de redlining, ao criar mapas de exclusão de áreas residenciais do acesso ao crédito hipotecário. Pesquisas recentes têm sugerido que a própria instituição discriminou mutuários com base em sua raça ou etnia.

**LMI - Low and moderate income**

Como são chamadas as áreas com predominância de residentes de baixa renda.

**MSA - Metropolitan Statistical Area**

O United States Census Bureau definiu 363 Áreas Metropolitanas Estatísticas para os Estados Unidos. Uma MSA compõe-se de um ou mais municípios adjacentes que tenham um núcleo urbano de pelo menos 50.000 habitantes e um elevado grau de integração social e econômica entre si.

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>3</b>
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Moeda, território e desenvolvimento econômico: bases teóricas sobre o racionamento de crédito regional .....</b>	<b>6</b>
1.1 MOEDA, FINANCIAMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL: A TEORIA PÓS-KEYNESIANA.....	6
1.1.1 Financiamento como condição do investimento .....	6
1.1.2 Desenvolvimento Local .....	8
1.2 O SISTEMA BANCÁRIO MODERNO E A EXCLUSÃO FINANCEIRA.....	14
1.2.1 A evolução do sistema bancário nos Estados Unidos .....	15
1.2.2 Os mercados financeiros de baixa renda e a exclusão financeira .....	18
<b>Capítulo 2</b>	
<b>O Community Reinvestment Act .....</b>	<b>24</b>
2.1 AS ORIGENS DA LEI .....	24
2.1.1 Discriminação e <i>redlining</i> no embrião da hipoteca moderna.....	24
2.1.2 O CRA e as leis de combate à discriminação no acesso ao crédito .....	28
2.2 COMO O CRA FUNCIONA .....	31
2.3.1 Definição de comunidade e a área de avaliação.....	31
2.3.2 Avaliação conforme o tamanho da instituição .....	31
2.3.3 Testes de crédito, de investimento e de serviços.....	33
2.3 PRINCIPAIS ESTUDOS SOBRE OS RESULTADOS DO CRA .....	34
2.3.1 Problemas metodológicos na pesquisa dos resultados .....	34
2.3.2 Principais conclusões da pesquisa recente sobre o impacto do CRA .....	38
<b>Capítulo 3</b>	
<b>O debate sobre os resultados do Community Reinvestment Act sobre o acesso ao crédito hipotecário.....</b>	<b>42</b>
3.1 O CRA É NECESSÁRIO ?.....	42
3.1.1 A hipótese do mercado de crédito hipotecário eficiente .....	42
3.1.2 Os efeitos do CRA e outros fatores que influenciam o crédito.....	47
3.1.3 A persistência da discriminação racial e geográfica .....	55
3.2 O CRA É UMA SOLUÇÃO RAZOÁVEL?.....	64
3.2.1 Os problemas de execução .....	64
3.2.2 Escopo geográfico e institucional e a rentabilidade dos empréstimos CRA.....	66
3.2.3 O ativismo comunitário e a ação de grupos de interesse .....	68
3.3 EXCLUSÃO FINANCEIRA E O MERCADO <i>SUBPRIME</i> .....	72
3.3.1 O surgimento do setor <i>subprime</i> .....	72
3.3.2 Discriminação racial, desigualdade e exclusão financeira.....	75
3.3.3 O CRA e a crise das hipotecas <i>subprime</i> .....	80
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>84</b>
<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>88</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>93</b>

## Introdução

Nos Estados Unidos, no auge da depressão dos anos 1930, as instituições de crédito estavam muito reticentes em fazer empréstimos para habitação. Era praticamente impossível cumprir as pesadas exigências dos contratos de hipoteca. Durante o New Deal, em 1934, o presidente Roosevelt criou a Federal Housing Administration (FHA), uma agência cujo objetivo era incentivar a construção de novas casas e, nesse processo, criar postos de trabalho para os milhares de desempregados e trabalhadores da construção civil. A garantia hipotecária da FHA tornou possível, pela primeira vez, o tipo de financiamento imobiliário hoje comum nos EUA: entrada até 10%, até 30 anos para pagar e taxa de juro de 5,5% ao ano. Mas, na época, o governo não podia oferecer tais condições para todos. Um grande inventário foi iniciado, em 1936, para avaliar e mapear todas as áreas residenciais do país, indicando as regiões com baixo risco para a concessão de empréstimos. Surpreendente é o que a FHA considerava risco. Os avaliadores tinham que detectar quaisquer sinais de degradação ou negligência que pudessem indicar que um bairro estivesse em declínio. Áreas deterioradas, em vez de receber maior atenção, deveriam ser evitadas. Os inspetores também tinham que identificar qualquer presença de minorias étnicas, como afro-americanos, judeus ou os chamados "estrangeiros nascidos brancos", como poloneses e italianos. Mesmo uma única casa ocupada por uma família negra ou italiana poderia levar toda uma região a ser excluída do acesso ao crédito hipotecário.

A prática discriminatória foi denominada "*redlining*", já que essas áreas eram delimitadas em vermelho, nos chamados "mapas de segurança residencial" da FHA. A marcação de linhas vermelhas indicava onde os credores hipotecários garantidos por fundos da FHA não poderiam conceder empréstimos, de acordo com as recomendações do próprio governo. Uma área "A" ou "First Grade", colorida de verde, representava os bairros mais novos ou recém-construídos na orla da cidade, onde não havia afro-americanos nem "estrangeiros nascidos brancos". Nestas áreas, a FHA encorajava emprestadores a oferecer o montante máximo de créditos disponível. Pesquisadores do planejamento urbano nos Estados Unidos defendem que os mapas foram utilizados por entidades públicas e privadas para, anos mais tarde, negar empréstimos a pessoas em comunidades negras ou bairros de baixa renda. Durante o apogeu da discriminação, as áreas mais frequentemente evitadas pelas instituições bancárias eram notavelmente os chamados "bairros negros", o que contribuiu para o início da decadência dessas áreas, bem como daquelas próximas ao centro das cidades. Os pressupostos do *redlining* resultaram no aumento da segregação residencial além de contribuir para a

degradação urbana. A expressão *redlining* foi criada no final dos anos 1960 por ativistas de uma comunidade de Chicago que reivindicavam melhores condições de acesso ao crédito. *Redlining* passa a representar também a discriminação contra um determinado grupo de pessoas, geralmente por raça ou sexo, não importando a geografia. Assim, a expressão torna-se a denominação geral para a prática de negar ou o aumentar do custo dos serviços bancários, dos seguros, do acesso aos cuidados de saúde. Entretanto, o efeito mais devastador do *redlining*, e também o mais comum, foi a discriminação na concessão de financiamento hipotecário.

Após intenso protesto por parte das comunidades afetadas, começa a se formar no Congresso americano a visão de que a degradação urbana nas periferias das cidades em muito se devia a um longo processo de desinvestimento. Embora bancos aceitassem depósitos de pessoas e pequenas empresas presentes nessas áreas, focavam a aplicação dos recursos em atividades fora da comunidade. Valendo-se da prática do *redlining*, essas instituições sistematicamente negavam crédito aos habitantes, com base na percepção de características gerais desses bairros em vez analisar a real solvabilidade dos requerentes. O desinvestimento inicial gerou um processo de desinvestimento permanente em um ciclo vicioso de degradação. Nesse contexto, surge a idéia de uma lei de re-investimento comunitário para combater a prática de *redlining*, vista como causa primeira da estagnação nas comunidades periféricas. O projeto original do Senado norte-americano para o Community Reinvestment Act - CRA foi apresentado em 1977. O objetivo era proporcionar um mecanismo legal que combatesse diretamente a deterioração sócio-econômica de bairros alvo de discriminação, além de incentivar os credores a investir em comunidades de baixa renda.

O problema da disponibilidade de crédito para o crescimento das economias é tema recorrente na pesquisa econômica, mas a relação entre moeda e território e o desenvolvimento regional só recentemente tem sido mais estudada. Embora o objetivo imediato do CRA tenha sido o combate à discriminação na concessão de empréstimos, a questão do desenvolvimento econômico local foi o seu alvo mais abrangente. Nas últimas três décadas, o CRA tem sido objeto de intensa discussão. O debate em torno de seus resultados envolve desde idéias para aumentar o seu alcance até propostas de revogação imediata da lei. Trata-se de uma forma de intervenção governamental para sanar um problema de alocação insuficiente de meios de investimento. Após 30 anos de execução, quais foram os seus resultados?

Este trabalho analisa o debate sobre os resultados do Community Reinvestment Act, tendo em vista o papel da regulação governamental na ampliação do acesso ao crédito bancário e a participação deste do desenvolvimento local. Trata-se de uma forma significativa

de intervenção estatal na economia. A lei ampliou o acesso ao crédito de acordo com seus propósitos? Ainda é necessária após as transformações tecnológicas e estruturais verificadas no mercado de crédito hipotecário nas últimas décadas? Há relação entre a execução do CRA e a crise imobiliária americana de 2007-08? Com base na análise da literatura existente acerca do impacto do CRA no acesso ao crédito para comunidades de baixa renda e minorias étnicas, este trabalho busca respostas a essas questões.

O capítulo 1 apresenta as bases teóricas centrais no tocante ao tema da relação entre moeda e território, racionamento de crédito e desenvolvimento local. A primeira seção resume as contribuições de J.M. Keynes e da teoria pós-keynesiana sobre a função da moeda no crescimento econômico. Para os autores em consideração, a regulação governamental pode melhorar a performance dos mercados financeiros, contribuindo para o aumento do investimento. A segunda seção aborda os estudos recentes sobre Exclusão Financeira, expressão adotada para explicar os diferentes padrões de oferta de crédito e descrever os procedimentos através dos quais classes sociais menos favorecidas e minorias têm difícil ou mesmo nenhum acesso a serviços financeiros tradicionais. O problema do acesso restrito ao sistema financeiro, neste caso, não se reduz a obstáculos ao crescimento econômico, mas envolve também novas formas de exclusão social.

O capítulo 2 apresenta a lei Community Reinvestment Act, suas origens e percurso histórico, bem como seu estado atual e instrumentos de execução. A seção 1 explica o que motivou a criação da lei, as reformas resultantes de reivindicações das instituições bancárias e organizações comunitárias ao longo dos anos, bem como as dificuldades enfrentadas pelas autoridades na elaboração e execução dos regulamentos. A seção 2 explica como é o CRA hoje e como funciona, isto é, o que as instituições bancárias devem fazer para cumprir suas determinações. A seção 3 apresenta as dificuldades metodológicas de avaliação do impacto do CRA, bem como as conclusões dos principais estudos sobre os resultados da lei

O capítulo 3 analisa as controvérsias acerca dos resultados do Community Reinvestment Act. As seções 1 e 2 apresentam argumentos contra e a favor do CRA, presentes na literatura sobre o tema, no tocante às duas questões chave sobre a lei: se ela é necessária e se é um instrumento razoável para combater o racionamento de crédito. A seção 3 analisa a relação entre o CRA e o setor de empréstimos *subprime*, bem como as ligações entre discriminação no acesso ao crédito e a crise imobiliária americana de 2007-08, a partir da perspectiva da Exclusão Financeira.



## **Capítulo 1**

### **Moeda, território e desenvolvimento econômico: bases teóricas sobre o racionamento de crédito regional**

Este capítulo apresenta as bases teóricas centrais no tocante ao tema da relação entre moeda e desenvolvimento local, racionamento de crédito e exclusão financeira. A primeira seção resume as contribuições de Keynes e da teoria pós-keynesiana sobre a função da moeda no crescimento econômico. Para os pós-keynesianos, o livre funcionamento dos mercados financeiros pode resultar numa situação em que o investimento realizado é menor que aquele socialmente desejado, dadas as condições vigentes nesses mercados. A regulação governamental, na forma de programas de direcionamento de crédito, por exemplo, pode melhorar o desempenho na alocação de crédito, contribuindo para o aumento do investimento.

A segunda seção aborda os estudos recentes sobre exclusão financeira, expressão adotada para descrever os procedimentos através dos quais classes sociais menos favorecidas e minorias étnicas têm difícil ou mesmo nenhum acesso a serviços financeiros tradicionais. Este mesmo grupo de excluídos enfrenta formas diversas de privações e o modo de operação do sistema financeiro estaria contribuindo para aprofundá-las. O problema do acesso restrito ao sistema financeiro, neste caso, não se reduz a obstáculos ao crescimento econômico, mas envolve também novas formas de exclusão social. O reflexo espacial desse processo é nítido, visto que a população de excluídos tende a se concentrar em locais específicos dentro das cidades ou áreas rurais, revelando a exclusão não somente de indivíduos, mas também de regiões inteiras.

#### **1.1 MOEDA, FINANCIAMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL: A TEORIA PÓS-KEYNESIANA**

##### **1.1.1 Financiamento como condição do investimento**

Na década de 1980, ganha força o movimento a favor da liberalização dos mercados financeiros, com a redução ou mesmo abolição da regulação governamental referente aos mesmos. A idéia básica desse movimento é que a existência de limites para a taxa de juros e as restrições do governo ao direcionamento de crédito provocam a redução da poupança agregada, diminuindo o investimento em capital fixo e, conseqüentemente, a taxa de crescimento econômico.

Esse pensamento é bastante criticado durante a crise asiática de 1997, vista como por muitos economistas como resultado direto do movimento de liberalização financeira, ao qual aderiram os países do Sudeste Asiático na década de 1990. Surgiram dúvidas sobre a existência de argumentos teóricos suficientes que justificassem uma performance superior dos mercados financeiros não regulados.

Para a teoria pós-keynesiana, por exemplo, há sólido embasamento teórico contra a tese de tal desempenho superior. Seus argumentos convergem para a idéia de que mercados não regulados tendem a apresentar um desempenho inferior ao que seria desejável com base em certos critérios. Em particular, os mercados não regulados não são capazes de fazer uma alocação eficiente de recursos e tendem a gerar sub-acumulação de capital, ou seja, uma situação na qual o investimento realizado pelas firmas é menor que o necessário, dadas as condições prevaletentes no sistema econômico.

Segundo teoria econômica convencional, o investimento é financiado pela poupança prévia, considerada condição indispensável e determinante para sua viabilização. De acordo com esta visão, dada uma renda, sua parte não consumida constitui a fonte de novo investimento. Havendo dois grupos, os poupadores e os investidores, cabe ao sistema financeiro intermediar os recursos entre eles. O crédito representa repasse de saldos de poupança, não podendo ultrapassá-la sem gerar desequilíbrios. Nesta visão teórica, o sistema financeiro é visto como intermediário de poupanças entre setores superavitários e setores deficitários. A ele cabe o papel de eficiente alocação dos recursos existentes na economia.

Segundo Carvalho (2003), o ponto de partida da abordagem pós-keynesiana do investimento é a aquisição de qualquer bem, ou melhor, as condições para que essa operação se realize. A obtenção dos meios de pagamento necessários à realização de uma despesa é o que Keynes chamou de financiamento. Trata-se de um tipo de demanda por moeda, tanto quanto a demanda transacional, a precaucionária e a especulativa. Estas quatro classes descrevem motivos para demandar moeda em antecipação a alguma despesa.

“Essa é a razão por que Keynes recusa a idéia de que poupadores financiem investimento em qualquer sentido. Poupança é uma alocação de um fluxo de renda recebido em um período. Financiamento é a reserva de parte do estoque de moeda em circulação em um dado instante para utilização em data posterior. Financiamento não utiliza renda em nenhum sentido. Trata-se de retirar em um dado momento moeda de circulação, mantendo-a em reserva para uso na ocasião adequada (quando o dispêndio daquele valor devolverá a moeda à circulação). Financiamento, assim, é um problema a ser resolvido no sistema monetário, não na interação entre investidores e poupadores, onde quer que esta última possa ocorrer”. (CARVALHO, 2003, p. 04).

Portanto, empresas com planos de investimento podem obter financiamento via endividamento junto a outros detentores de riqueza, como os bancos, por exemplo. Pelo financiamento, o estoque de moeda existente muda de mãos. O sistema bancário, entretanto, não apenas transfere meios de pagamento, mas também os cria, através do multiplicador bancário e da concessão de crédito que gerará novos depósitos à vista. O que o investidor precisa, portanto, é de ter acesso a meios de pagamento para dar o primeiro passo num processo de crescimento do produto, ou seja, a aquisição de bens de investimento.

Keynes e os autores pós-keynesianos atribuem ao sistema financeiro um papel fundamental para o desenvolvimento econômico. Um investimento não deixará de se viabilizar por falta de poupança, mas poderá não acontecer por falta de financiamento. O investimento antecede e, na verdade, se constitui fonte geradora de nova poupança, pois a única forma de se aumentar a poupança agregada é através de novos investimentos que, por sua vez, aumentarão a renda da economia. Investir e poupar são atos distintos. Até porque, nada garante que a poupança existente seja realmente investida.

Nesta perspectiva teórica, a questão do financiamento se torna peça-chave para o desenvolvimento da economia. Um sistema financeiro ativo, que crie as condições de crédito para sustentar planos de investimento, pode iniciar um processo de crescimento tanto quanto pode impedir sua realização.

### **1.1.2 Desenvolvimento Local**

As hipóteses do pensamento pós-keynesiano acerca da distribuição regional do crédito levam em conta os três elementos pilares da não neutralidade da moeda para Keynes, que são tempo, a incerteza e a moeda. A incerteza gera razões para que a moeda seja demandada por si mesma, especialmente no que se refere às demandas precaucionária e especulativa (associada especificamente à incerteza acerca da taxa de juros). Keynes observa um *trade-off* entre os motivos precaução e especulação. Quando pensado em termos regionais, em que há plena mobilidade de capitais, esse *trade-off* não se verificaria, pois a incerteza teria seus impactos sobre o motivo precaução, mas o comportamento especulativo poderia manifestar-se em relação aos ativos no centro. Haveria também uma demanda diferenciada de moeda associada ao próprio motivo transação, o que tenderia a aumentar a demanda por moeda em regiões menos desenvolvidas e tornaria mais acentuada restrição de liquidez das mesmas. As razões para tanto estariam associadas às próprias características estruturais das duas regiões.

A preferência pela liquidez tem um papel fundamental a desempenhar na determinação do nível de emprego da economia, já que é um dos fatores determinantes da

taxa de juros e esta, juntamente com a eficiência marginal do capital, determina o nível de investimento da economia. Assim, se assumirmos que sistemas possuem razões para apresentar uma preferência pela liquidez diferenciada, tanto do público, associada à demanda por moeda, quanto dos bancos, associada à oferta de moeda, teremos razões para supor limites diferenciados ao investimento. Dessa maneira, a moeda passaria a ser um elemento essencial para análise das trajetórias de crescimento desses sistemas. Ao trabalhar dentro de um referencial teórico que assume a moeda como endógena, a análise de seu impacto regional deve levar em conta que a preferência pela liquidez dos bancos (que interferem na sua disposição para emprestar) e a preferência pela liquidez do público (que interfere no seu desejo de tomar emprestado ou de aplicar em ativos ilíquidos) são determinantes tanto da demanda por crédito quanto da sua oferta.

Quanto maior a preferência pela liquidez do público, maior será a proporção de depósitos à vista em relação aos depósitos a prazo e mais limitada será a capacidade de oferta de crédito por parte do sistema bancário, uma vez que isso implica um aumento de seu passivo de curto prazo. A oferta é influenciada também pelo desejo dos bancos de emprestar, que será maior quanto mais elevada a confiança que eles depositam no desempenho futuro da economia e dos tomadores de empréstimo. Com relação ao diferencial de desejo de empréstimos em regiões distintas, os pós-keynesianos usam modelos que incorporam o conceito de assimetria de informação como um dos fenômenos resultantes da preferência pela liquidez, para mostrar que bancos nacionais tenderiam a racionar crédito em regiões periféricas mais intensamente que bancos locais.

O sistema bancário brasileiro, por exemplo, é formado por uma rede central de agências que determina a alocação de seus ativos e transmite suas determinações para as filiais regionais. Essa centralização do local de decisão causa empecilhos na criação de crédito em nível regional, porque sua oferta torna-se sujeita a uma determinação externa às características econômicas da região, dificultando seu desenvolvimento. Com as agências atuando em regiões periféricas, apenas como intermediárias no processo de alocação financeira, os próprios ativos criados dentro da região remota acabam não permanecendo nela, movendo-se para regiões mais desenvolvidas e perpetuando um círculo vicioso nas demais regiões, onde há fuga do crédito, aumento da incerteza e baixo desenvolvimento econômico.

Assim, os trabalhos pós-keynesianos na literatura de crédito regional tomam o mercado como imperfeito e a moeda como parte integrante do processo econômico, estudando

os padrões de criação de crédito e como estes variam de região para região, considerando tanto a demanda quanto a oferta regional de recursos financeiros.

“A oferta de crédito é influenciada tanto pela preferência pela liquidez quanto pelo estágio de desenvolvimento bancário. Este determina a habilidade de um banco em oferecer crédito segundo sua base de depósitos. Regiões periféricas, com bancos em estágios menos desenvolvidos, têm menor capacidade de criação de crédito, pois estão mais suscetíveis a baixas taxas de poupança e de depósitos. A incerteza tem papel fundamental na determinação da preferência pela liquidez dos agentes. Esta é maior quanto mais remota a região e mais distante estiver o emprestador do tomador de recursos. A preferência pela liquidez dos bancos ainda pode ser influenciada pelas expectativas regionais de crescimento da renda, instabilidade da região e expectativas quanto à direção das políticas monetárias coordenadas pelo Banco Central.” (CAVALCANTE, 2006, p. 301).

Victoria Chick (1999) segmenta a evolução do sistema bancário em cinco estágios distintos. À medida que o sistema bancário evolui, a poupança vai deixando de ser um requisito para o investimento, uma vez que certificados de depósito passam a ser aceitos também como moeda. No primeiro estágio, o sistema bancário atua apenas como um intermediário entre poupadores e investidores. Os empréstimos são limitados pela poupança captada pelo sistema, atuando, assim, como um requisito para o investimento.

No segundo estágio, certificados de depósito passam a ser aceitos como moeda, e não é a poupança, mas sim as reservas que passam a ser o requisito básico para o volume de empréstimos que o sistema bancário é capaz de fazer. O terceiro e quarto estágios caracterizam-se, respectivamente, pelo aparecimento de empréstimos interbancários e de uma autoridade monetária que assume a condição de emprestador de última instância. Estes dois mecanismos adicionais possibilitam um volume ainda maior de empréstimos a partir de uma base limitada de depósitos. No quinto estágio, a competição interbancária e a integração dos sistemas financeiros levam a um ambiente progressivamente especulativo e a margens de manobra reduzidas para as autoridades monetárias.

Considerando esses estágios, Chick assume que se pode trabalhar com dois tipos extremos de regiões: uma central e outra periférica. Os conceitos de centro e periferia, nesse caso, não se restringem ao caráter geográfico. Pode-se ter, por exemplo, regiões periféricas no centro da cidade. Isto porque a região periférica é caracterizada pela existência de uma economia estagnada e com mercados pouco desenvolvidos, predominância do setor primário, baixo conteúdo tecnológico de sua manufatura e baixo grau de sofisticação do seu sistema financeiro. Seu dinamismo seria determinado pelo volume de exportações para o centro. Todas essas características determinariam maior incerteza em relação ao desempenho econômico dessa região, implicando maior preferência pela liquidez.

O centro é definido como um local que apresenta uma estrutura produtiva historicamente dominada pela indústria e pelo setor de serviços e onde se situa o centro financeiro. Todo esse quadro faz com que a preferência pela liquidez de regiões centrais seja menor porque há mais segurança e confiança para se investir em ativos menos líquidos (portanto mais rentáveis). Daí é possível inferir que ocorrerá maior disposição tanto para demandar quanto para ofertar crédito. Acontece então uma causação cumulativa, na qual a redução da preferência pela liquidez do centro reduzirá ainda mais a oferta de crédito na periferia, uma vez que a oferta se desloca para onde existe a maior demanda (CAVALCANTE, 2004).

A preferência pela liquidez será maior entre agentes situados na periferia, sejam estes bancos, empresários ou público. A razão pela qual estes agentes preferem manter seus ativos na forma mais líquida possível é, para os bancos, o alto risco de perda de capital relacionado ao risco de default dos empréstimos; para os empresários, a mudança na eficiência marginal do investimento, considerada menor nessas áreas, já que é afetada pela menor disponibilidade de empréstimos e maiores juros bancários; e por último, para o público, a incerteza na obtenção de renda, ligada à volatilidade da economia local.

Chick argumenta que, no primeiro estágio, quando a poupança é considerada pré-condição para o investimento, de fato os recursos tenderiam a fluir das regiões onde são abundantes para aquelas onde são escassos, assegurando a convergência entre as regiões centrais e periféricas. As disparidades regionais são reforçadas, entretanto, quando o sistema financeiro atinge seu segundo estágio de desenvolvimento. Neste momento, o crédito passa a ser um múltiplo das reservas bancárias, de modo que diferenças regionais na preferência pela liquidez podem levar a assimetrias na capacidade dos bancos de criar moeda.

Como nas regiões menos desenvolvidas a preferência pela liquidez é maior, há uma tendência à concentração do sistema financeiro nas regiões centrais. Os bancos estão concentrados nestas regiões pela ausência de informações sobre projetos nas regiões periféricas. Por essa razão, o sistema bancário tende a manter seus créditos no centro, mesmo nas circunstâncias em que os bancos ali sediados mantenham agências nas áreas menos desenvolvidas, uma vez que o processo de decisão sobre as operações de crédito permanece nas regiões centrais. No terceiro estágio, Chick afirma que, embora com a possibilidade de empréstimos interbancários reduzirem as limitações de reservas dos bancos nas regiões periféricas, ainda persistem os problemas de diferentes graus de informação sobre os projetos. No quarto e quinto estágios a volatilidade também tenderia a ser maior nas regiões periféricas.

Nesse sentido, a distribuição de crédito regional seria afetada por mudanças na preferência pela liquidez, que afetam a oferta e a demanda por crédito, ou seja, se há aumento da incerteza e aumento da preferência pela liquidez dos agentes, a demanda por crédito diminui, uma vez que os tomadores estarão menos dispostos a se endividar. E a oferta também será reduzida, já que os emprestadores estarão com seus ativos mais líquidos, receosos com a lucratividade de seus recursos e com o aumento dos riscos de empréstimos.

Em um ambiente de incerteza crescente, bancos nacionais podem emprestar menos para a periferia, dada sua estrutura econômica e o remoto controle sobre suas filiais. Bancos específicos da periferia, por sua vez, irão preferir manter um nível de reservas mais alto e restringir os empréstimos locais, colocando-se em uma posição de desvantagem relativa e encorajando a concentração bancária no centro. Além disto, a maior preferência pela liquidez do público na periferia se traduziria em maior parcela de depósitos à vista sobre depósitos a prazo, o que poderia obrigar bancos a diminuir o prazo de seus empréstimos para se ajustarem ao menor prazo dos depósitos, gerando menos recursos de longo prazo para a região.

O comportamento dos poupadores também é influenciado por mudanças na preferência pela liquidez, levando-os a adotar portfólios mais ou menos líquidos segundo a incerteza frente à economia. Um aumento na preferência pela liquidez de agentes regionais pode fazer com que levem seus ativos para regiões mais centrais, o que diminui a disponibilidade de crédito em sua região original. Quanto maior a habilidade do banco em expandir crédito, independentemente de sua base de depósitos, e quanto menor o efeito das saídas de recursos financeiros na preferência pela liquidez dos próprios bancos, menor será a perturbação na disponibilidade de crédito da região.

Pelo lado da demanda por crédito, baixas expectativas em relação à economia regional levam a um aumento da preferência pela liquidez, o que deprime a demanda por fundos, já que investidores se tornam mais precavidos e não querem se endividar. Por outro lado, altas expectativas regionais aumentariam a demanda por crédito, porque os bancos também se tornam mais otimistas e ofertam mais e porque investidores estão mais propensos a tomar recursos.

Para a teoria que se convencionou chamar de ortodoxa, a formação de um sistema financeiro nacionalmente integrado tenderia a criar trajetórias de crescimento convergentes entre regiões centrais mais desenvolvidas e regiões periféricas mais atrasadas. Isto até poderia ser verdadeiro nos estágios iniciais do sistema bancário, mas certamente não no estágio atual,

pois, segundo Amado (1999), o próprio desenvolvimento do sistema bancário cria círculos viciosos que tendem não à convergência, mas a agravar as desigualdades regionais.

De fato, nos primórdios do sistema financeiro, seu objetivo principal era redirecionar as poupanças existentes para financiar investimentos, cumprindo seu papel de intermediação. Mas, na medida em que o sistema financeiro se desenvolve, a questão da preferência pela liquidez dos bancos e a capacidade autônoma do sistema bancário, tanto para criar como para redirecionar crédito, toma novas proporções, de forma que sua ação pode contribuir não para reduzir, mas para acentuar as desigualdades regionais.

No mesmo sentido, pode-se considerar que uma região periférica tenderia a se beneficiar mais com um sistema financeiro nacional, principalmente devido à melhor organização, estrutura e avanços tecnológicos. Também sua capacidade de financiamento poderia aumentar, pois que este não estaria limitado aos recursos financeiros da região, podendo recorrer ao centro financeiro desenvolvido. No entanto, também deve ser considerado o efeito contrário, em que as agências que operam na região periférica acabem contribuindo para drenar seus recursos para as matrizes. Quanto maior for essa tendência, mais baixos serão os níveis de depósito nas agências das regiões menos desenvolvidas da periferia.

Deve-se considerar, também, a possibilidade de existirem comportamentos diferenciados dos agentes econômicos em regiões centrais e periféricas. Na periferia, pode haver maior instabilidade e maior preferência pela liquidez. Nas regiões atrasadas, a renda é menor e, portanto, é maior a relação caixa/depósito. Aqui o sistema financeiro tem menor penetração no tecido social, uma vez que não integra clientes de baixa renda e por isso tende a acentuar a relação caixa/renda. Numa região periférica, o sistema financeiro também penetra menos devido à maior importância do setor informal da economia, fato que também afeta negativamente o multiplicador bancário.

Os mercados financeiros são também menos ativos nessas regiões e os agentes da periferia tendem a manifestar maior preferência pela liquidez, demandando ativos do centro, o que provoca vazamentos e também afeta o multiplicador bancário. Por outro lado, as regiões periféricas também têm mais dificuldade em manter os re-depósitos bancários, e com isso, se enfraquece a idéia de Keynes da manutenção de um fundo financeiro rotativo dentro da região.

Desse modo, o comportamento frente à preferência pela liquidez, tanto de tomadores quanto de emprestadores, prejudica o acesso ao crédito nas regiões menos desenvolvidas. O mercado financeiro, sem qualquer intervenção governamental nessa questão, produz uma



alocação ineficiente no tocante ao desenvolvimento econômico local. Na medida em que a incerteza e os problemas de informação se acentuam nesses lugares, o financiamento realmente representa uma limitação ao investimento, constituindo mais uma fonte de acentuação das desigualdades regionais.

## **1.2 O SISTEMA BANCÁRIO MODERNO E A EXCLUSÃO FINANCEIRA**

A questão da regulação do governo sobre mercados financeiros também é tratada por Gary Dymki, (2005, pg. 106) para quem os sistemas bancários devem ser analisados a partir de sua capacidade de proporcionar uma elevada taxa de investimento, ao mesmo tempo em que mantêm a estabilidade macroeconômica. Segundo o autor, é necessário avaliar o impacto do desenvolvimento e da liberalização do sistema bancário não apenas no crescimento econômico, mas também no resultado social.

Um banco, segundo a teoria econômica convencional, emite depósitos que funcionam como um meio de pagamento. Esta linha de pensamento sugere que os mercados bancários operam de forma mais eficiente quando bancos estrangeiros podem entrar livremente em seus mercados para oferecer um conjunto completo de produtos a preços mais competitivos, aumentando, desse modo, o bem-estar social. Com maior concorrência e liberdade para perseguir negócios mundo afora, bancos dentro do país serão mais estáveis, eficientes e lucrativos.

Mas Dymki desafia estas conclusões, insistindo na necessidade de um exame mais profundo sobre o que o sistema bancário realmente envolve nos dias de hoje: um conjunto de instrumentos de crédito e pagamentos muito diferenciados, oferecidos a grupos segmentados de sua base de clientes, sob termos e condições bastante distintos. Aos clientes mais privilegiados são oferecidos serviços cada vez mais refinados. Aos demais, são dadas poucas opções, a custos mais elevados. Não se pode, portanto, assumir que os produtos vendidos pelos bancos, invariavelmente, tornarão melhor o bem-estar de todos os seus clientes, no curto ou no longo prazo. (DYMSKI, 2007, pg. 256).

Nesta perspectiva, o sistema financeiro moderno reflete um paradoxo. A publicidade das instituições bancárias faz parecer que qualquer um pode ter acesso a cartões de crédito, empréstimos, financiamentos, seguros de vida, etc. Leva a crer que a liberalização dos mercados financeiros tem elevado a oferta de crédito e serviços bancários mundo afora, visto que, no compasso da globalização, bancos competem por novos clientes em escala planetária.

Porém, em todo o mundo, a parcela de indivíduos que possuem ao menos uma conta bancária não ultrapassa 40% da população. Nos Estados Unidos, a porcentagem dos financeiramente excluídos chega a 10%. (DYMSKI, 2005, pg. 108). Dessa forma, Dymski identifica uma coincidência entre o aumento da chamada “exclusão financeira” e o avanço do processo de globalização, e analisa a evolução histórica do sistema bancário nos Estados Unidos para investigar essa relação.

### **1.2.1 A evolução do sistema bancário nos Estados Unidos**

Estudando o que prevalecia na época, Dymski conclui que o sistema bancário americano que existia antes da crise de 1929 não era funcional ao ponto de promover o crescimento econômico. A maioria das famílias não era proprietária de suas casas e não tinha acesso a crédito para comprá-las. Havia uma demanda potencial por meios de financiamento para aquisição de residências, mas esta não era atendida, já que a maioria das famílias estava excluída do sistema bancário vigente.

“While the New Deal banking system provided banks with competitive incentives to maximize their customer bases, racial and other forms of discrimination still led them to ignore and underserve some areas. For those left out of the banking system, transactions and savings present very different challenges than they do for the banked. Previously — and even today — many lower-income households maintain whatever cash they have ‘under the mattress’”. (DYMSKI, 2005, pg. 124)

Este sistema, portanto, não estimulava a manutenção de um elevado nível de demanda agregada e de investimento. Entre as medidas de recuperação econômica adotadas durante a Grande Depressão nos anos 1930, as reformas implementadas por Roosevelt instituíram a segmentação dos mercados de crédito, a delimitação da área geográfica de atuação dos bancos, impôs limites às taxas de juros de captação e de empréstimos e a proteção dos bancos e instituições de poupança pelo sistema de garantia de depósitos.

Nesta nova estrutura, a segmentação dos mercados de crédito possibilitava a captação de poupanças em nível local e sua aplicação era condicionada à realização de empréstimos para o financiamento dos gastos de consumo e investimento da região. Houve uma rápida expansão do sistema bancário e o sistema de pagamentos tornou-se mais eficiente. Os bancos comerciais privados mobilizavam poupança das famílias e concediam empréstimos para as empresas; companhias de financiamento imobiliário e associações de poupança e empréstimo surgiam para mobilizar depósitos de poupança e satisfazer a demanda por empréstimos imobiliários. (OREIRO, 2002, pg. 22).

Com o sistema de garantia de depósitos, a confiança na solidez do sistema bancário americano aumentou, e as restrições à atuação geográfica dos bancos, bem como os limites

impostos às taxas de captação de depósitos, obrigaram essas instituições a expandir o volume de depósitos através do aumento de sua base de clientes dentro da área geográfica, abrindo novas agências. A universalização da cobertura bancária permitiu que os bancos coletassem as poupanças das famílias ao longo de todo o território nacional e as canalizassem para o financiamento dos negócios locais e habitação, o que contribuiu para a manutenção de um elevado nível de demanda agregada e de atividade econômica no pós-guerra.

Houve um período de grande acumulação na economia, no qual o crescimento econômico foi acompanhado de uma próspera evolução da classe trabalhadora, tornando possível uma revolução de consumo em massa nas nações de renda mais alta e transformando a forma de intermediação financeira. O público apresentava uma demanda crescente por financiamentos para casa própria, contas de poupança, empréstimos para a educação e para automóveis. O sistema bancário concentrava-se em satisfazer as necessidades bancárias e financeiras dos consumidores e das empresas, freqüentemente com a assistência de fundos administrados pelo governo ou subsidiados. Os bancos, operando nestes mercados fortemente regulamentados, desenvolveram regras conservadoras para os empréstimos e a estabilidade macroeconômica do período assegurava fluxos de caixa estáveis. (DYMSKI, 2007, pg. 258).

O sistema financeiro começa a mudar a partir dos anos 1960. Com a guerra do Vietnã, o aumento da inflação nos Estados Unidos tornava cada vez mais difícil a manutenção dos controles sobre as taxas de juros bancárias. A aceleração da inflação produziu taxas de juros reais muito baixas e até mesmo negativas, as quais levaram a uma crescente fuga de depósitos dos bancos, por parte dos clientes mais ricos, que procuravam rendimentos maiores nos fundos de investimento. Após 1973, as taxas de câmbio começaram a flutuar e os mercados monetários especulativos crescem em escopo e complexidade. As empresas maiores cada vez mais obtinham crédito diretamente, levando os bancos a buscar novos tomadores de empréstimo. (OREIRO, 2002, pg. 24).

A pressão das instituições bancárias pela desregulamentação culmina, na década de 1980, com uma série de medidas do governo americano para conceder-lhes mais liberdade de fixar as taxas de captação de depósitos e de empréstimos, bem como maior flexibilidade para comprar e vender títulos nos mercados financeiros. No final dos anos 1970, isto resultou em extensivos empréstimos internacionais. A instabilidade macroeconômica e as altas taxas de juros nos anos 1980 provocaram crises financeiras recorrentes, derrubando muitos bancos grandes.

O equilíbrio patrimonial dos bancos de desenvolvimento foi afetado pelas crises e pela redução da capacidade fiscal dos governos. Muitos bancos estatais e de desenvolvimento ou

faliram ou foram privatizados, enquanto novos mercados financeiros se abriam. Ao redor do mundo, esta conjuntura levou à dissolução das velhas estruturas bancárias. Uma onda global de fusões foi desencadeada. O segmentado sistema americano foi reconfigurado como uma série de bancos regionalmente sobrepostos e hierarquicamente organizados. (DYMSKI, 2007, pg. 259).

Os bancos reagiram à fuga de depósitos adotando novas estratégias de negócios, como a busca de novos clientes nos mercados externos, principalmente nos países emergentes; a obtenção de lucro a partir da cobrança de tarifas sobre os serviços prestados, ao invés de juros sobre os empréstimos bancários; concessão de crédito feita de forma centralizada e com base em sistemas padronizados de análise de crédito a partir de dados quantitativos; redistribuição dos riscos mediante adoção crescente de empréstimos com taxas de juros flutuantes e, por fim, a segmentação dos clientes, na qual os mais ricos têm atendimento preferencial, os indivíduos de classe média têm acesso a um conjunto padronizado de produtos e serviços e os financeiramente excluídos têm pouco ou nenhum acesso aos serviços bancários, empréstimos e financiamentos. (OREIRO, 2002, pg. 25).

Foram criados novos processos para venda de títulos e um conjunto de mecanismos para a transformação, subscrição e diminuição do risco de crédito, bem como para facilitar sua transferência ao mercado secundário. As tecnologias de informação e o crescente número de mercados de revenda com liquidez e de derivativos têm permitido aos bancos aumentar seu comprometimento de crédito sem concomitante aumento do risco. Os grandes bancos dos EUA têm conduzido a criação de uma padronização de produtos financeiros que satisfazem as necessidades de um grande número de famílias, muitas vezes concentradas convenientemente em prósperas áreas residenciais. O incentivo é a polarização global da renda-riqueza, que tem criado um número crescente de famílias de alta renda com poupança para investir.

Todavia, enquanto que há busca intensa por mais clientes, nem todos são incorporados da mesma forma. Subsídios dentro do mercado bancário se restringem aos clientes “top de linha”, cujo negócio busca múltiplos produtos financeiros. Os demais clientes potenciais não são descartados. Mas a eles são oferecidos um conjunto restrito de serviços, pelos quais devem pagar a totalidade do preço ou sustentar os riscos. Os serviços como cartões bancários, descontos de cheques e ordens de pagamento estão crescentemente sendo comercializados para famílias de baixa renda não por fornecedores independentes ou por mercados informais, mas pelas subsidiárias de bancos multinacionais. Apesar de essas famílias possuírem renda, seu fluxo de pagamentos é instável e, assim, elas são alvo de empréstimos de curto prazo, tais como os empréstimos com desconto em folha de pagamento. (DYMSKI, 2007, pg. 261).

Hoje, a busca por consumidores financeiros é bastante diferente. Antes os bancos buscavam grandes conjuntos heterogêneos de tomadores de empréstimos e depositantes, em mercados geograficamente bem definidos. Agora buscam pequenos grupos homogêneos em diversos mercados geográficos. O que conta não é sua localização, mas se as características de risco desses clientes, as suas necessidades e suas preferências por produtos podem ser bem definidas para calcular o retorno esperado de um investimento em operações principais e em marketing.

Para Dymski (2005, pg. 108), o presente cenário de liberalização e exclusão financeira decorre de duas fases sucessivas da globalização financeira, a globalização em macro-escala, que teve início no fim dos anos 1970, persistindo por duas décadas e a globalização em micro-escala, que começa no fim dos anos 1980 e ainda ganha força. A globalização em macro-escala refere-se ao surgimento de novas transferências de crédito e capital, que geram obrigações e compromissos de reembolso principalmente para nações que se endividaram nos anos 1980. A globalização em micro-escala é o surgimento de novos instrumentos financeiros e práticas, em qualquer país, cuja criação está associada com a ameaça ou a entrada efetiva de novas instituições bancárias, possibilitada pela liberalização dos mercados. A diferença fundamental, a partir de macro-escala, é que os fluxos de capital e crédito são dirigidos a unidades econômicas individuais - famílias e empresas - e não para o Estado-nação como um todo.

Embora predomine o discurso de que a globalização em micro-escala criará melhores condições de acesso ao sistema financeiro ao melhorar a eficiência dos bancos e as condições de acesso ao crédito, Dymski discorda e afirma que eficiência/ineficiência não é a única dimensão em que a globalização em micro-escala opera. Também as questões riqueza/desigualdade/oportunidade estão presentes. Esse processo vem agravando a exclusão financeira dos pobres em todo o mundo. Uma estratégia competitiva que aumenta a eficiência nem sempre é a melhor do ponto de vista da igualdade de oportunidade entre os todos os níveis de renda.

### **1.2.2 Os mercados financeiros de baixa renda e a exclusão financeira**

Unbanked ou não-bancarizado é um conceito novo, central nos debates contemporâneos de ciências sociais sobre consumidores bancários. Uma pessoa não-bancarizada é alguém que não possui conta em uma instituição bancária formal. “Significa estar isolado do acesso aos serviços financeiros apropriados - especificamente, aqueles que uma família de baixa renda pode efetivamente necessitar para realizar suas atividades

econômicas como um todo”. (DYMSKI, 2007, pg. 265). A literatura de ciência social destaca o status de não-bancarizado como um dos indicadores mais significantes de estar socialmente excluído. Se famílias e negócios são não-bancarizados, então significa que eles estão sujeitos à exclusão financeira, já que o sistema bancário formal falhou em lhes oferecer serviços de depósitos e crédito a preços competitivos.

A noção de acesso aos mercados financeiros refere-se a três conjuntos de famílias ou empresas. Primeiro, são aqueles que estão fora da área geográfica abrangida pelo mercado financeiro; segundo, aqueles que não podem se permitir comprar serviços financeiros em nenhum momento no tempo, devido a sua falta de recursos; e terceiro, aqueles que não podem se permitir manter ao longo do tempo uma relação com um provedor de serviços financeiros devido à renda ou riqueza insuficiente, ou ambos. A falta de acesso aos serviços financeiros é considerada um problema quando este acesso pode melhorar o bem-estar do demandante, um ciclo virtuoso existe entre o aprofundamento financeiro e a variedade de qualquer estrutura financeira de uma nação e seu nível de crescimento econômico.

Segundo Dymski (DYMSKI, 2007, pg. 267), em relação às políticas de inclusão dos agentes econômicos de baixa renda a estes serviços, há duas perspectivas dentro da literatura de desenvolvimento financeiro. A primeira afirma que há uma gama de agentes empresários de baixa renda, atualmente incapazes de um acesso adequado a serviços financeiros, que poderiam gerar empregos e acumular riqueza, se providos com incentivos e acesso financeiro adequados. As políticas públicas devem apoiar programas apropriados de microfinanças como uma forma de dar suporte de fato a microempresários.

Uma segunda visão mais cética sobre problemas de acesso ao sistema bancário afirma que mercados que operam livremente podem identificar oportunidades para realizar lucros através do fornecimento de serviços de forma muito mais eficiente do que o governo. Então, quando os participantes potenciais do mercado desejam um serviço financeiro particular, se estes são suficientemente numerosos e os sistemas financeiros são livres para desenhar qualquer instrumento financeiro que desejem, essa necessidade será satisfeita com a entrada livre de novas empresas, o que garante preços competitivos. Todavia, isso não pode ser forçado por uma ação do governo. O governo deve concentrar-se em criar condições para um crescimento econômico estável, e permitir que decisões de micro alocações sejam tomadas por conta própria.

A exclusão financeira é um conceito central na geografia da moeda e do crédito, que se concentra nas implicações que a localização regional da estrutura financeira tem em relação à desigualdade social. As raízes do conceito de exclusão financeira repousam na tradição de

pesquisas sobre discriminação racial e práticas de *redlining*, no mercado de crédito norte-americano. Exclusão e discriminação diferenciam-se de duas formas: primeiro, a exclusão refere-se implicitamente a um conjunto inter-relacionado de atividades, enquanto a discriminação pode envolver um único mercado; segundo, a discriminação está ligada a uma característica comum, não econômica, de um agente (raça, gênero, idade, etc.), enquanto que a exclusão pode estar baseada sobre uma característica econômica (nível de renda, por exemplo) ou sobre características não específicas. (DYMSKI, 2007, pg. 267).

Esses dois fenômenos estão fortemente ligados, como quando famílias e empresas, sujeitas à exclusão financeira, são sistematicamente excluídos com fundamento em sua raça ou etnia, sua área geográfica, seu gênero ou outra característica comum qualquer. Entretanto, a discriminação social incorporada pela exclusão financeira sistemática pode não estar relacionada um legado histórico, tal como racismo ou discriminação sexual.

Alguns daqueles que estão sujeitos à exclusão financeira são, simplesmente, não elegíveis para solicitar uma conta bancária. Dymski explica que problemas de elegibilidade podem aparecer dentro do país de origem do candidato. No Brasil, por exemplo, muitos residentes de favelas não podem solicitar uma conta bancária, na maioria dos bancos brasileiros, já que as favelas não possuem endereços de ruas fixos ou reconhecidos por um documento válido, sempre requerido para abertura de conta.

Outro exemplo é o trabalhador imigrante fora do seu país de origem, que geralmente não possui identificação legal e cuja apresentação é exigida nos bancos. Além disso, estes indivíduos possuem direitos limitados e não podem usar forças compensatórias quando estão em desvantagem no exercício do poder de mercado. O problema de exclusão financeira cruza-se com problema da cidadania - que são os direitos de qualquer pessoa em oposição aos direitos de uma pessoa considerada como cidadão legalizado de uma dada nação.

A questão do acesso restrito ao sistema financeiro, portanto, não se reduz a entraves ao crescimento econômico, mas envolve também novas formas de exclusão social. O reflexo espacial desse processo é nítido, visto que a população de excluídos tende a se concentrar em áreas específicas dentro das cidades ou em áreas rurais, revelando a exclusão financeira não somente de indivíduos, mas também de áreas inteiras. Enquanto o número de agências em bairros ricos cresce a cada dia, aquelas situadas em regiões mais pobres vêm sendo fechadas, nos EUA.

“Many such households are unbanked: they accomplish virtually all of their payments transactions either on a cash basis or by utilizing money-order and check-cashing services. When they need to borrow money, they bring durable goods to the local pawnshop. These individuals are subject to financial exclusion in that they do not have access to the same package of financial services that the

average individual can obtain, at the same prices that the average individual pays; they have the use of fewer services, and pay more for the ones they receive". (DYMSKI, 2005, pg. 124)

Os excluídos bancários, incapazes de estabelecer ou manter contas bancárias, tiveram que recorrer aos correspondentes bancários para atender suas necessidades financeiras. Como resultado, a década passada assistiu ao rápido crescimento de soluções falsas para a exclusão financeira, propaladas como expansão do acesso entre clientes de baixa renda, mas que na verdade são caracterizadas pela super exploração dos menos favorecidos.

O fechamento de agências nos bairros de baixa renda no EUA foi acompanhado pelo crescimento de fornecedores não-bancários de serviços financeiros. Este grupo é composto pequenas empresas franqueadas para oferecer um subconjunto dos serviços do setor bancário formal. Em Los Angeles, no final dos anos 1980, houve uma explosão de correspondentes bancários e corretores hipotecários e de penhor nas áreas abandonadas pelos bancos. Recebimento de contas e empréstimos de curto prazo estão amplamente disponíveis para as famílias mais pobres, desde que estas paguem o preço.

Geralmente, o custo destas operações varia inversamente com a renda econômica das famílias. Os serviços financeiros são oferecidos a taxas mais caras, para a maior parte dos clientes, o que incentivou a consolidação das franquias. Os maiores bancos, por sua vez, adquiriram participações proprietárias nessas operações ou se fizeram parceiros das franquias no provimento de crédito e liquidez.

Além do oneroso custo do crédito, o principal problema em comunidades de baixa renda é a ausência de formação agências bancárias para captação de poupança, muitas vezes resultado da discriminação racial na região. "These institutional gaps sometimes result from discrimination, especially racial discrimination; they also arise in areas whose residents have uncertain legal and immigration status. As such, they reflect the legacy of the uneven process of economic growth itself." (DYMSKI, 2005, pg. 125).

Este retrato das consequências da transformação no setor bancário nos Estados Unidos parece ser consistente com o fato de que a exclusão financeira envolva, simplesmente, deixar de fora do setor bancário formal alguns membros da sociedade. Antes, os correspondentes bancários eram localmente operados e financiados, mas agora é diferente. Devido aos avanços na tecnologia, grande parte do fluxo de financiamentos informais está sendo incorporado ao mercado mundial. O principal exemplo é o denominado empréstimo predatório, ou seja, os empréstimos habitacionais orientados para mutuários com risco alto e que pagam taxas exorbitantes pelo crédito. Estes empréstimos têm como garantia a propriedade da casa do



tomador do empréstimo e acarreta tarifas, penalidades e taxas de juros bem mais altas que nos empréstimos convencionais. Os credores tomam como base para tal exploração o fato de alguns clientes serem membros de minorias raciais, viverem em áreas de baixa renda e outras características.

Segundo Dymski, não existe uma definição comumente aceita de empréstimos predatórios, mas no mercado de crédito imobiliário, o financiamento é considerado predatório se apresenta ao menos uma dessas características: a) empréstimos estruturados para resultar em um dano líquido desproporcional para o tomador; b) uma atitude prejudicial articulada de indivíduos, empresas, organizações ou grupos de interesse; c) empréstimos envolvendo fraude ou práticas enganadoras; d) outras formas de falta de transparência que não são consideradas como fraude; e) requer que os tomadores evitem significativa coerção legal, isso é, se o demandante está ele mesmo em situação irregular está impossibilitado de fazer denúncias.

“Predatory loans – a category, it should be noted, that is not well defined – encompass second mortgages and home refinancing for existing homeowners, as well as home purchase loans for new homeowners; interest rates, fees and penalties, and trigger clauses for non-payment are all considerably tighter than for conventional mortgages. These loans, which have grown explosively in volume since 1999, occur with especially high frequency in minority neighborhoods. In effect, a potential minority borrower who in previous years may have been denied a mortgage loan may now instead be provided with a loan, albeit one that entails substantially higher carrying costs, more financial fragility, and more risk of loss.” (DYMSKI, 2005, pg. 126)

O mutuário que anteriormente teria sido beneficiário do capital proveniente de fonte relativamente isolada, agora participa de um compromisso cuja contraparte reúne inúmeros detentores de direitos títulos de crédito, distribuídos nas operações do mercado financeiros internacional. Ele continua sujeito a super exploração financeira, mas a opressão que antes era localizada, agora é exercida por grandes fundos de investimento, possuidores das carteiras hipotecárias.

O empréstimo com desconto em folha de pagamento também é direcionado às classes de menor renda. Proporciona um adiantamento percentual do dinheiro a ser recebido do empregador. A diferença entre a quantidade emprestada e a quantidade recebida constitui o retorno do prestador. Tais empréstimos nem sempre envolvem taxas de juros excessivamente altas, mas correntemente elas o são. Esta forma de empréstimo, tal como os predatórios, têm a característica de serem garantidos por bens reais, sendo o risco associado à operação praticamente nulo. Não há justificativa para adicionar tarifas ou abusar nas taxas de juros. Além disso, a exploração excessiva pode gerar uma carga substancialmente alta para o

tomador, aumentando a possibilidade de não pagamento. Ambos os tipos de empréstimos são agressivamente comercializados e comumente oferecidos por firmas não-bancárias.

O sistema bancário não regulado, portanto, não é apenas propenso a crises de liquidez e corridas bancárias. Também não é funcional ao desenvolvimento econômico, na medida em que permite aos bancos a adoção de estratégias competitivas que aumentam a exclusão financeira das camadas mais pobres da população, isso quando não os explora ainda mais. Uma intermediação de recursos que seja útil e funcional ao crescimento econômico não se fará pelas forças de mercado apenas, mas depende fundamentalmente do aparato regulatório do governo.

Num ambiente caracterizado pela existência de restrições regulatórias e segmentação geográfica dos mercados de crédito, o sistema financeiro tenderá a ser funcional do ponto de vista do crescimento econômico, como aconteceu, por exemplo, nos Estados Unidos de 1930 a 1970. Segundo Oreiro (2002), o desempenho dos mercados financeiros pode ser substancialmente aumentado por intermédio da regulação governamental. Mecanismos de repressão financeira, como a manutenção de um teto para as taxa de juros pagas sobre os depósitos, estimulam os bancos a competir de outra forma, mediante o aumento de sua rede de agências, dentro de uma determinada área geográfica, o que permite o acesso a financiamentos e serviços bancários para regiões antes excluídas.

## Capítulo 2

### O Community Reinvestment Act

Este capítulo apresenta o Community Reinvestment Act, suas origens e percurso histórico, bem como seu estado atual e instrumentos de execução. A seção 1 explica o que motivou a criação da lei, as reformas resultantes de reivindicações das instituições bancárias e organizações comunitárias e das dificuldades enfrentadas pelas autoridades na elaboração e execução dos regulamentos. A seção 2 explica como é o CRA hoje e como funciona, isto é, o que as instituições bancárias devem fazer para cumprir suas determinações. A seção 3 apresenta as dificuldades metodológicas de avaliação do impacto do CRA, bem como as conclusões dos principais estudos sobre os resultados da lei.

#### 2.1 AS ORIGENS DA LEI

##### 2.1.1 Discriminação e *redlining* no embrião da hipoteca moderna

No início dos anos 1930, no auge da Grande Depressão, instituições de crédito estavam muito reticentes em fazer empréstimos para habitação. Os contratos de hipoteca eram muito exigentes. O empréstimo típico, em 1930, exigia um pré-pagamento de 50% e o restante devia ser pago em no máximo cinco ou sete anos, com juros de 6% a 8% ao ano. A maioria dos compradores, no fim do período, tinha que fazer uma segunda hipoteca, a taxas de até 18% ao ano, apenas para cobrir esse pagamento final (CASE, 2004).

Durante o New Deal, em 1934, o presidente Roosevelt criou a Federal Housing Administration (FHA), uma agência cujo objetivo era incentivar a construção de novas casas e, nesse processo, criar milhares de postos de trabalho para os desempregados e trabalhadores da construção civil. A garantia hipotecária do programa FHA tornou possível, pela primeira vez, o tipo de empréstimo hipotecário concedido atualmente nos EUA: entrada até 10%, até 30 anos para pagar e uma taxa de juro de 5,5% ao ano. Mas, na época, o governo não podia oferecer tais condições para todos. Os credores hipotecários garantidos por fundos da FHA receberam orientações claras, indicando onde empréstimos poderiam ser feitos “com segurança” e onde não poderiam. (HILLIER, 2003, p. 394).

Um grande inventário foi iniciado, em 1936, para avaliar e mapear todas as áreas residenciais do país, indicando locais com baixo risco para a concessão de empréstimos. Surpreendente é o que o governo considerava risco. A agência criada para realizar o mapeamento foi a Home Loan Owner's Corporation (HOLC), que definiu normas rigorosas.

Primeiro, os avaliadores deviam detectar quaisquer sinais de degradação ou negligência que pudessem indicar se um bairro estava em declínio econômico. Os inspetores também tinham que identificar qualquer presença de minorias étnicas, como afro-americanos, judeus e os chamados "estrangeiros nascidos brancos", como polacos e italianos. Uma só casa ocupada por uma família negra ou italiana, em uma esquina de um bairro distante, poderia excluir toda uma área do acesso ao crédito hipotecário (LEE, 2005, p. 6).

Os mapas eram altamente confidenciais, apenas alguns altos funcionários tinham acesso a eles, a maioria sequer sabia de sua existência. As zonas residenciais nesses mapas foram classificadas numa escala de "A" a "D", cada uma denotada por uma determinada cor. Uma área "A" ou "First Grade" era colorida de verde e tinha acesso fácil ao crédito. Estes eram os bairros mais novos ou recém-construídos na orla da cidade, não havia afro-americanos nem estrangeiros. Emprestadores eram encorajados a oferecer o montante máximo de recursos nas zonas "A". O nível "D" era descrito pelo mapa como "população indesejável ou infiltração desta" e o vermelho foi a cor usada para indicar essas áreas, consideradas de "quarta classe", geralmente formadas pelos bairros mais antigos da cidade e os mais próximos ao centro. Daí a expressão "*redlining*", usada para descrever a prática discriminatória na concessão de crédito hipotecário. Devido ao *redlining*, inúmeros bairros foram literalmente condenados à morte, por sua diversidade étnica.

Pesquisadores do planejamento urbano nos Estados Unidos (HILLIER, 2003, p. 413) defendem que os mapas foram utilizados por entidades públicas e privadas para, anos mais tarde, negar empréstimos a pessoas em comunidades negras ou bairros de baixa renda. Durante o apogeu da discriminação, as áreas mais frequentemente evitadas pelas instituições bancárias eram os chamados "bairros negros", o que contribuiu para o início da decadência dessas regiões, bem como daquelas próximas ao centro das cidades. Os pressupostos do *redlining* resultaram no aumento da segregação residencial, além de contribuir para a degradação urbana.

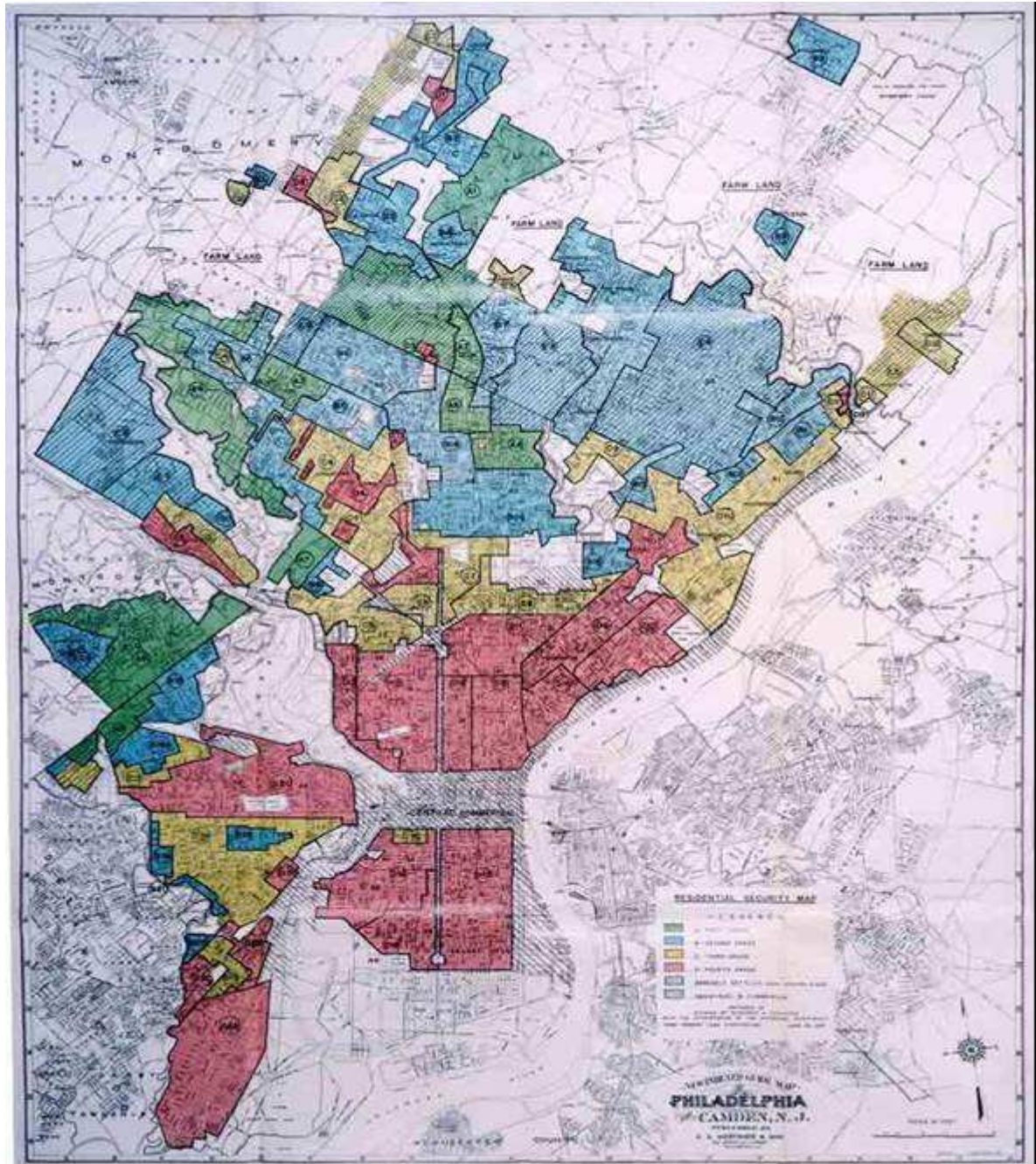


Figura 1  
 Mapeamento feito pela Home Loan Owner's Corporation (HOLC) para a cidade de Philadelphia, em 1937.  
 Disponível em <<http://cml.upenn.edu/redlining/intro.html>>

Assim, o termo passou a refletir também a discriminação contra um determinado grupo de pessoas (geralmente por raça ou sexo), não importando o espaço geográfico. *Redlining* tornou-se a denominação geral para a prática de negar ou o aumentar do custo dos serviços bancários, dos seguros, do acesso aos cuidados de saúde. Mas o efeito mais devastador do redlining, e também o mais comum, foi a discriminação na concessão de financiamento hipotecário.

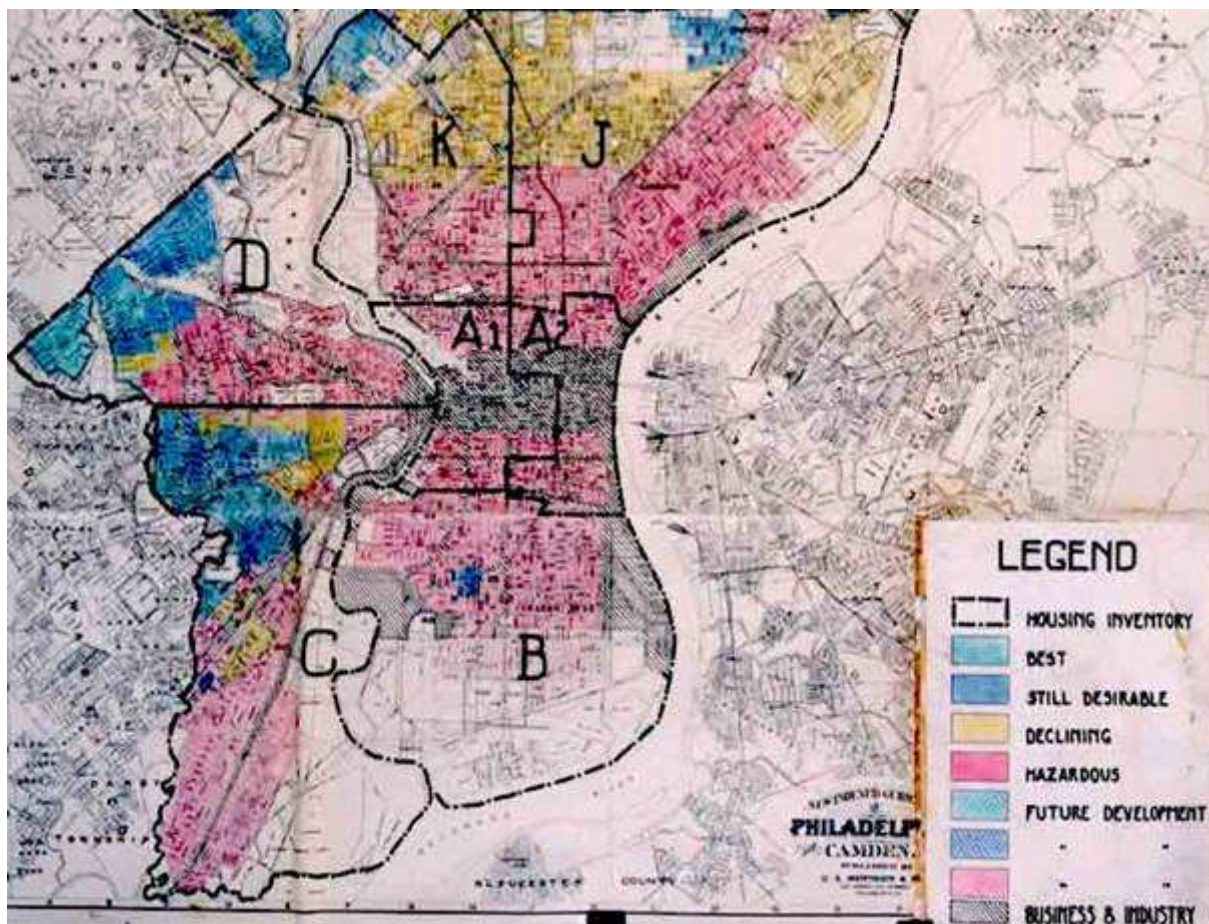


Figura 2  
 Legenda da classificação das áreas coloridas. Mapa de segurança da HOLC para a cidade de Philadelphia - 1936.  
 O anexo 1 mostra as fichas de descrição das áreas B e J.  
 Disponível em <<http://cml.upenn.edu/redlining/intro.html>>.

Após intenso protesto por parte das comunidades afetadas, começa a se formar no Congresso americano a visão de que a degradação urbana nas periferias das cidades em muito se devia a um longo processo de desinvestimento. Embora bancos aceitassem depósitos de pessoas e pequenas empresas presentes nessas áreas, focavam a aplicação dos recursos em atividades fora da comunidade. Sistemáticamente, essas instituições negavam crédito aos habitantes, com base na percepção das características gerais dos bairros, em vez de analisar a real solvabilidade dos residentes (HOSSAIN, 2004, p. 02).

A população dominante nessas áreas já era de renda baixa e média (low-and-moderate income, LMI groups). À medida que o fluxo de crédito foi drenado repetidamente para outras áreas, o próximo passo seria a estagnação e depreciação do valor das propriedades, além da queda de qualidade dos imóveis locais, devido à falta de manutenção e de crédito hipotecário. À desvalorização imobiliária juntou-se a precariedade dos serviços públicos, o abandono dos imóveis por proprietários de maior poder aquisitivo, a baixa escolarização e altas taxas de

criminalidade, o que potencializou a deterioração local. O desinvestimento inicial culminou em um processo de desinvestimento permanente, em um ciclo vicioso de degradação.

Surgiu assim a idéia de criar um instrumento que garantisse a aplicação de recursos nas próprias comunidades, ou "reinvestimento comunitário", com propósito de combater a prática de *redlining*, vista como causa primeira da estagnação das comunidades periféricas e da discriminação racial e econômica na concessão de empréstimos e financiamentos. (JOHNSON et al, 2002, p. 93).

Tuesday, May 3 ☆ Editorial Page ☆ The Atlanta Constitution



Figura 3

Charge integrante do livro "The collar of money", de Bill Dedman (1989), uma coletânea de reportagens sobre a discriminação racial na concessão de empréstimos na cidade de Atlanta, EUA. Os artigos foram reproduzidos com permissão dos jornais The Atlanta Journal e The Atlanta Constituição. O anexo 2 mostra três artigos publicados sobre a prática de *redlining*. Disponível em: <<http://powerreporting.com/color/>>.

### 2.1.2 O CRA e as leis de combate à discriminação no acesso ao crédito

O projeto original do Senado para o CRA foi apresentado em 1977. O objetivo era proporcionar um mecanismo legal que combatesse diretamente a deterioração econômica de bairros periféricos, resultante do desinvestimento na área, além de incentivar os credores a investir em *LMI-communities*, isto é, comunidades de renda baixa e média. Assim, no tocante ao combate à discriminação no acesso ao crédito, o CRA foi promulgado como parte de um

trio de leis, junto com o Home Mortgage Disclosure Act (HMDA) e o Equal Credit Opportunity Act (ECOA) (BARR, 2005, p. 110).

A lei Equal Credit Opportunity Act, promulgada em 1974, tornou ilegal discriminar um candidato a empréstimo com base em raça, cor, religião, origem nacional, sexo, estado civil ou idade (desde que o candidato possua capacidade civil para contratos). A lei se aplica a qualquer pessoa que, no decurso normal dos negócios, participa regularmente em uma decisão de crédito, incluindo bancos, comerciantes, empresas de cartão de crédito, sociedades financeiras e cooperativas de crédito (HOSSAIN, 2004, p. 07).

A lei Home Mortgage Disclosure Act foi aprovada em 1975, tornando obrigatório que instituições financeiras mantivessem e divulgassem anualmente dados sobre pré-aprovações e empréstimos para habitação, seja para compra, reforma ou refinanciamento. O objetivo é avaliar se as instituições financeiras estão servindo as necessidades de crédito habitacional das comunidades onde mantêm sucursais, bem como identificar práticas discriminatórias de empréstimos (LITAN et al, 2000, p. 6).

As principais determinações aprovadas pelo Congresso para o CRA segundo Barr (2005, p. 110), foram:

- As instituições financeiras são obrigadas a demonstrar que suas sucursais servem à conveniência e às necessidades das comunidades em que estão situadas para fazer negócios. A conveniência e as necessidades das comunidades incluem a demanda por crédito, bem como por serviços bancários;
- As responsabilidades dos reguladores se resumem em três níveis: incentivar os bancos a satisfazer as necessidades de crédito de toda a comunidade; avaliar o desempenho ou cumprimento das disposições da lei pelos mutuantes; e considerar este desempenho quando da avaliação dos pedidos de aprovações federais.

Somente em 1977 as disposições do CRA foram aprovadas, depois de intensos debates. Em outubro foi solicitado às agências de regulação que elaborassem regras adequadas para as responsabilidades que lhes foram atribuídas. Foi criado o Federal Financial Institutions Examination Council (FFIEC), um organismo interinstitucional habilitado para padronizar princípios, normas e formulários em que se baseia a avaliação das instituições financeiras perante o CRA. Este órgão faz recomendações para promover a uniformidade na supervisão das instituições financeiras pelos seguintes órgãos reguladores: Federal Reserve System (FRB), Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), National Credit Union Administration (NCUA), Office of the Comptroller of the Currency (OCC) e Office of Thrift Supervision (OTS) (HOSSAIN, 2004, p. 12).



Segundo Barr (2005, p. 111), nos primeiros dez anos os reguladores prestaram pouca atenção à execução do CRA e a lei não surtiu efeitos. Isso começa a mudar no final da década de 1980 e, especialmente, durante a década de 1990, sob pressão das autoridades e também da evolução do mercado hipotecário. Alterações na lei, aprovadas em 1989, passaram a exigir que reguladores divulgassem publicamente os resultados da avaliação das instituições, apresentando indicadores de desempenho. Também em 1989, pela primeira vez um banco teve negado seu pedido de autorização de fusão por não atender a padrões mínimos das determinações do CRA. A partir de então, organizações comunitárias começam a ver a execução do CRA como bastante insatisfatória, enquanto as instituições financeiras reclamavam por ser excessivamente onerosa. Em 1993, por sugestão do Presidente Clinton, as agências reguladoras iniciam um processo de revisão da lei e publicam as propostas em 1993 e 1994. Estes novos regulamentos exigem que os bancos divulguem informações sobre os seus empréstimos também para pequenas empresas, pequenos empreendimentos agrícolas e empréstimos para desenvolvimento da comunidade (BARR, 2005, p. 112).

A avaliação de performance concernente às disposições CRA, por parte dos reguladores federais, passa a se alinhar às estratégias de diferentes tipos de empresas bancárias. Os grandes bancos são avaliados por três testes - empréstimos, investimentos e serviços. Já os bancos de menor porte são submetidos a uma revisão mais simplificada, voltada apenas às operações de empréstimo. Para grandes bancos, os reguladores federais consideram o número e o montante dos empréstimos, a distribuição geográfica destes, a renda dos mutuários, bem como considera as práticas inovadoras criadas para cumprir a lei. O teste de investimento avalia o montante que o banco promoveu em investimentos na área, sua capacidade de resposta às necessidades da comunidade, e se esses investimentos preencheram lacunas que demais investidores não atendem normalmente. O teste de serviço analisa a disponibilidade e a eficácia dos sistemas de atendimento de um banco diante da demanda por serviços bancários da região. São levados em conta aspectos econômicos específicos, demográficos, de crédito e outros fatores de mercado, para adequar a avaliação às limitações, capacidade e planos de negócios da instituição (HOSSAIN, 2004, p. 55).

Os empréstimos são o foco principal do CRA, mas investimentos e serviços desempenham papéis críticos no atendimento às necessidades de crédito das comunidades de baixa renda. Os investimentos ajudam a construir as finanças locais e a infra-estrutura comunitária, além de ampliar e estabilizar a base econômica da região. Mediante parcerias, os investimentos bancários também contribuem para expandir o acesso ao crédito, ao ampliar os recursos das organizações locais. Enquanto contribuem para estabilizar o ambiente creditício,

bancos podem fazer empréstimos de uma forma mais segura e racional. O acesso a serviços também é fundamental. Permite oportunidades para diminuir os custos de transação, maior proteção do consumidor, acesso a empréstimos e aumento da poupança.

## **2.2 COMO O CRA FUNCIONA**

### **2.3.1 Definição de comunidade e a área de avaliação**

Conforme explicam Noreika e Stock (2001, p. 02), o foco de uma instituição depositária, sob as obrigações no âmbito do CRA, é “ajudar a satisfazer as necessidades de crédito da comunidade” onde está inserida sua sede principal ou sucursal de aceitação de depósitos, caixa eletrônico, assim como o entorno geográfico de empresa da qual a instituição tenha comprado uma porção substancial de sua carteira de empréstimos. A instituição depositária, portanto, é obrigada a designar uma área delimitada de avaliação, dentro da qual os reguladores bancários federais vão medir seu desempenho. A área é escolhida pela própria instituição, mas esta deve fazê-lo conforme princípios estipulados em regulamento. Entre estes, a determinação de que a região tenha pelo menos uma ou mais MSA (área metropolitana estatística) ou uma ou mais subdivisões políticas contíguas. Os reguladores exigem a inclusão de áreas adjacentes de forma a evitar que as instituições “pulem” regiões mais pobres, para excluí-las da respectiva área de avaliação. Os regulamentos também exigem que a instituição depositária inclua toda uma região, caso ela seja obrigada a incluir qualquer parte da desta.

### **2.3.2 Avaliação conforme o tamanho da instituição**

A avaliação para o CRA consiste em testes que variam conforme o porte e linha de negócios da instituição. Bancos pequenos são aqueles com menos de US\$ 250 milhões em ativos e não filiados a nenhuma companhia, cujo ativo exceda o valor de US\$ 1 bilhão. Essas instituições são isentas dos testes de crédito, de investimento e de serviços descritos acima. Sua classificação sob o desempenho CRA é baseada na respectiva proporção empréstimos/depósitos e em outras atividades relacionadas com empréstimos, tais como operações que promovem o desenvolvimento da comunidade, a distribuição geográfica dos financiamentos e o registro de empréstimos a mutuários, de acordo com diferentes perfis de renda ou, no caso de empresas e fazendas, conforme o porte destas. Desse modo, pequenos bancos estão bem menos sujeitos a um processo de avaliação em profundidade (AVERY et al, 2002, p. 28).

As demais instituições depositárias, não classificadas como “bancos pequenos”, devem apresentar, anualmente, os seguintes dados:

a) Pequenos negócios e pequenas empresas agrícolas: para cada empréstimo, reportar o valor, a localização e se a empresa ou fazenda gera menos de US\$ 1 milhão em receita bruta anual.

b) Empréstimos para desenvolvimento da comunidade: o número e o montante agregado de empréstimos feitos para viabilizar atividades que promovam o desenvolvimento local.

c) Empréstimos hipotecários residenciais: além de outros requisitos impostos pelo Home Mortgage Disclosure Act (HMDA), uma instituição depositária deve reportar cada pedido de financiamento hipotecário, seja originado na própria instituição ou resultado da compra de carteira de hipotecas de outras empresas.

d) Empréstimos ao consumidor: as instituições também podem apresentar (mas não são obrigadas a fazê-lo) informações sobre vários tipos de empréstimos ao consumidor, tais como financiamento de veículos, cartões de crédito, bem como outros empréstimos que promovam desenvolvimento da comunidade.

e) Publicação das informações: os dados são utilizados pelos reguladores federais para preparar um relatório anual de informações do CRA para cada instituição, resumindo dados sobre o tipo, quantidade, localização, características do mutuário e dos empréstimos da instituição, e comparação aos dados do ano anterior. Este relatório é disponibilizado ao público (NOREIKA; STOCK, 2001, p. 03).

O CRA determina que cada regulador federal estabeleça sua própria agenda para aplicar os exames. Após a avaliação, um relatório é disponibilizado para o público, atribuindo uma classificação CRA para a instituição examinada e explicando a razão para tal posição. A instituição depositária também deve manter um arquivo público que contenha:

a) Todas as correspondência recebidas da comunidade nos dois anos anteriores e enviadas para esta, pela instituição, relativas ao seu desempenho em satisfazer as necessidades locais de crédito;

b) Uma lista de todas as filiais, com horário de funcionamento, bem como a relação das que foram abertas e fechadas no ano anterior;

c) Uma lista de todas as demais unidades de serviços, como postos de atendimento alternativo e caixas eletrônicos, bem como os mapas das áreas de avaliação.

Qualquer pessoa pode solicitar essas informações, em qualquer sucursal de atendimento, e a instituição tem de cinco dias para atender ao solicitado (ibidem, p. 04).

### **2.3.3 Testes de crédito, de investimento e de serviços**

Os reguladores bancários federais medem a performance da instituição mediante a aplicação de três testes separados: teste de crédito, teste de investimento e teste de serviço. Cada instituição é pontuada separadamente numa escala de "pendente", "satisfatório" (ou variantes, como "muito satisfatório"), "precisa melhorar" ou "não conformidade substancial". À instituição também é dada uma classificação global, que reflete a combinação dos resultados nas três avaliações (HOSSAIN, 2004, p. 63).

De acordo com Hossain (2004), o teste de crédito tem a maior ponderação na avaliação e é determinado por cinco critérios de aferição do resultado:

- O montante de crédito concedido para empréstimos ao consumidor e às pequenas empresas, na área de avaliação.
- A distribuição geográfica dos empréstimos, dentro de cada área de avaliação, incluindo a proporção e a dispersão dos montantes entre as diversas áreas de uma mesma instituição, bem como o número e o montante de crédito concedido a cada uma das faixas de renda (baixa, moderada, média e alta), dentro de cada área de avaliação.
- Características dos mutuários, tais como se os seus rendimentos anuais o classificam como "classe média" ou "pequena empresa".
- O número e o valor dos empréstimos que promovam o desenvolvimento da comunidade.
- Introdução de inovações em produtos e serviços que contribuam para atender as necessidades de crédito da comunidade.

O teste de investimento mede o registro de ações realizadas para satisfazer as necessidades de crédito da comunidade, seja através de investimento ou mesmo de doações em dinheiro para o desenvolvimento sócio-econômico em sua área de avaliação. Por exemplo, uma concessão de fundos para uma ONG local que promove seminários educacionais sobre gestão financeira e aconselhamento para mutuários que tomaram seu primeiro financiamento. Esta atividade poderia gerar pontos no teste de investimento. O teste de serviço, por sua vez, mede a capacidade e desempenho da instituição em atender à demanda por serviços bancários

de varejo em sua área de avaliação ou em uma região mais ampla, que inclua várias áreas de avaliação, bem como a capacidade de extensão das inovações em seus serviços para desenvolvimento da comunidade (ibidem, p. 60).

Apenas os testes de crédito, investimento e serviços não completam a avaliação. É também incluída a observação da instituição ao longo do tempo e a avaliação dos reguladores federais, que se valem, neste momento, de uma certa discricionariedade, permitida pela lei. Além disso, uma instituição pode optar por submeter à pré-aprovação do regulador um plano estratégico alternativo para cumprir as determinações da lei. Esse plano tem que enunciar metas mensuráveis de desempenho razoável nos testes de crédito, investimento e serviços. As metas devem especificar quais os níveis de atividade necessários para chegar à classificação "satisfatória" e "excelente" nos exames (NOREIKA; STOCK, 2001, p. 06).

Em relação ao atendimento de minorias, Noreika e Stock explicam que quando o CRA foi promulgado, não mencionou raça ou sexo como critério para aferição das necessidades de crédito da comunidade. O foco da lei era que a instituição atendesse a comunidade como um todo. Se uma instituição está situada em uma área onde não há minorias presentes, não foi presumido que será obrigada a tomar medidas positivas para atender mulheres e minorias, fora de sua área avaliação. Em 1992, porém, o Congresso acrescentou duas seções especificamente centradas na raça e no gênero dos beneficiários CRA. As propostas de regulamentação não impõem qualquer obrigação de empréstimo para minorias e mulheres, mas exigem a remessa de dados por gênero e raça, dos empréstimos feitos a pessoas físicas, aos pequenos negócios e pequenos empréstimos agrícolas. As revisões trouxeram à luz uma questão fundamental, ou seja, saber se o CRA tem por objetivo incentivar instituições depositárias a servir uma área geográfica específica ou emprestar para um determinado conjunto de mutuários.

## **2.3 PRINCIPAIS ESTUDOS SOBRE OS RESULTADOS DO CRA**

### **2.3.1 Problemas metodológicos na pesquisa dos resultados**

Apesar dos trinta anos de história, estão disponíveis apenas alguns estudos com o propósito de avaliar o impacto do CRA sobre a concessão de empréstimos e a prestação de serviços financeiros para pessoas e comunidades de baixa renda. O desafio metodológico é controlar adequadamente o efeito dos fatores que afetam o mercado de crédito hipotecário, além do CRA.

A maior parte dos esforços tem por base as informações apresentadas pelas instituições financeiras sob o Home Mortgage Disclosure Act (HMDA), de 1977. Inicialmente, o HMDA não recolhia informações sobre renda e características raciais. As primeiras pesquisas, portanto, tentaram outras formas de avaliar as variações na oferta de crédito hipotecário em áreas de baixa renda e de concentração de minorias étnicas. Pesquisadores relacionaram o volume de empréstimos hipotecários a variáveis econômicas (renda média familiar), variáveis demográficas (faixas censitárias classificadas por raça, tipo familiar, idade do chefe de família) e dados sobre oferta e demanda de residências, como o número de licenças de construção emitidas, taxa de imóveis vagos e porcentagem de ocupação por proprietários. Esta pesquisa não produziu resultados conclusivos, mas alguns estudos encontraram disparidades negativas nos fluxos de crédito para áreas com menor renda média, em relação às demais analisadas (EVANOFF; SEGAL, 1996 apud AVERY et al, 2002, p. 37).

Quando o HMDA iniciou a coleta de dados sobre renda e raça dos mutuários, em 1990, a investigação sobre os padrões de empréstimo hipotecário deslocou-se para a pesquisa de taxas de rejeição de pedidos de empréstimo, na maioria das vezes, por raça. Um estudo do Federal Reserve de Boston (MUNNEL et al, 1992; MUNNEL et al, 1996 apud AVERY et al 2002, p. 38) concluiu que o dado racial tem um papel considerável nas taxas de rejeição para solicitantes negros. Os resultados desta pesquisa foram sujeitos ao debate acalorado, além de desencadear estudos subsequentes sobre o mesmo conjunto de dados, com a intenção de inverter suas conclusões.

O foco da crítica (PHILIP et al, 1996, 1994 e RACHILIS; YEZER, 1993 apud AVERY et al, 2002 p. 38) foi o argumento de que taxas de rejeição de empréstimos não podem gerar resultados válidos sobre a presença ou ausência de discriminação. Isso estimulou o surgimento de outras formas de investigar o impacto do CRA: o estudo do comportamento dos credores e do fluxo de crédito diante de solicitantes em áreas de baixa renda; a comparação de portfólios e participação no mercado hipotecário entre instituições cobertas e não cobertas pelo CRA; a observação da performance em hipotecas desse tipo por instituições interessadas em promover fusões e aquisições.

Atualmente, os dados HMDA são os mais abrangentes em termos de diversidade de informação e período de tempo. Além disso, cobrem grande parte do total dos empréstimos concedidos no financiamento à habitação para pessoas e áreas de baixa renda. Esses dados também têm sido o principal instrumento dos grupos comunitários de defesa do CRA, já que é

a base para avaliar a atuação das instituições, protestar e cobrar fiscalização das autoridades reguladoras e desempenho dos credores em suas comunidades.

Em paralelo à discussão sobre a execução do CRA há o debate sobre a coleta de dados do HMDA. Apesar de seu papel importante nas lutas da década de 1980 e até a primeira metade da década de 1990, o HMDA não conseguiu acompanhar o ritmo da rápida reestruturação do mercado de crédito hipotecário, como o crescimento dos empréstimos *subprime* e o aumento da proeminência da habitação como um ativo de reserva para os mais pobres. Atualmente, os reguladores podem obter mais informações sobre os termos dos contratos hipotecários do que aparece nos relatórios HMDA, mas como o relatório não faz essa exigência, a maioria das avaliações de desempenho das instituições não aproveita esse potencial. Assim, grande parte dos exames analisa todos os empréstimos para as pessoas com baixa renda como apenas um tipo de dado agregado. Mas este inclui diversas operações e condições contratuais, até mesmo os empréstimos de tipo *subprime* ou os chamados predatórios (AVERY et al, 2002, p. 11).

Estão sujeitas aos requisitos do HMDA as instituições depositárias e seus afiliados, instituições de poupança e empréstimo (conhecidas como *‘thrifts’*, nos EUA), uniões de crédito e companhias hipotecárias não-depositárias. Os relatórios devem incluir relação dos pedidos de empréstimo, dados sobre a renda dos requerentes e localização geográfica do imóvel objeto. Os dados HMDA foram incrementados por um arquivo descritivo sobre tipos de credores, que torna possível classificar as instituições como sendo cobertas ou não pelos requisitos do CRA. Além disso, este arquivo permite a classificação de alguns credores como especialistas em empréstimos *subprime* ou de empréstimos relacionados à construção de imóveis residenciais, chamados *“manufactured loans”*. A análise também utiliza os dados reunidos pelo Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano (HDU), que descreve a renda média familiar para cada área metropolitana em ambos os períodos, 1993 e 1998. Esses dados ajudam a separar mutuários com baixa renda e mutuários residentes em áreas baixa renda.

Algumas limitações dos dados HMDA, citadas pelo estudo do Departamento do Tesouro dos EUA (LITAN et al, 2000, p. ) são:

- a) Registros sobre renda média dos bairros são baseados no Censo 1990. Um número desconhecido de bairros de baixa renda, de 1990 até hoje, pode ter se tornado de renda média ou alta e vice-versa.
- b) Os dados HMDA abrangem apenas três quartos de todos os empréstimos originados nas MSAs. A deficiência é maior para instituições hipotecárias

independentes e sociedades financeiras. Os dados para instituições depositárias são considerados como quase completos entre aqueles obrigados a apresentar um relatório.

- c) Os dados HMDA não fazem distinção entre empréstimos feitos dentro e fora das áreas de avaliação CRA. Com bancos e *thrifts* proporcionando crédito cada vez mais através de filiais que operam fora das áreas em que têm sucursais, houve aumento em suas hipotecas, mas estas ocorreram fora dos seus domínios de avaliação para o CRA. Além disso, é difícil distinguir a atividade das filiais daquelas de sua matriz.
- d) Os dados não incluem informações sobre o empréstimo ou termos da qualidade de crédito do mutuário. Como resultado, o melhor caminho disponível para examinar as tendências em empréstimos *subprime* é analisar os comportamentos de uma lista de credores *subprime* preparada pelo HDU, mas não há garantias de que esta é precisa.

A fonte de dados utilizada na análise do Joint Center for Housing Studies – Harvard University (2002) também é o HMDA. Esta pesquisa ressalta como limitação importante o fato de a cobertura do HMDA sobre o mercado hipotecário ter mudado ao longo do intervalo 1993-2000. Há risco de que relatório HMDA exagere um pouco o crescimento real de empréstimos para o período. Potencialmente mais grave é a mudança na comunicação de requisitos, conforme o tipo de mutuante e com base na especialização de cada credor. Além disso, melhorias na coleta de informações podem refletir o que já acontecia antes, mas não era captado pela forma anterior dos relatórios.

Em compensação a essas limitações, o estudo cita o nível bastante detalhado dos dados HMDA. Nenhuma outra fonte oferece a oportunidade de analisar padrões e tendências de empréstimo pela renda do mutuário, raça, etnia ou gênero. Ademais, os empréstimos são geo-codificados para setores censitários (MSAs), permitindo uma rica exploração do impacto do CRA em comunidades de baixa renda, minorias ou outras áreas tradicionalmente sub-atendidas pelo mercado.



### **2.3.2 Principais conclusões da pesquisa recente sobre o impacto do CRA**

#### **a) Estudo do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos (2000)**

Uma ampla revisão do impacto do CRA, iniciada pelo Departamento do Tesouro dos Estados Unidos (LITAN et al, 2000), assegura que esta lei teve uma influência importante sobre o acesso ao crédito em comunidades de baixa renda. O estudo utiliza dados de dois tipos de hipoteca: a que serve para compra de residências ou a que se destina a refinanciamento. Este enfoque exclui empréstimos originados para reformas e melhorias. Os dados do estudo abrangem empréstimos hipotecários em 305 áreas metropolitanas (Metropolitan Statistical Areas - MSAs) para uma amostra de empréstimos dos anos 1993 e 1998, com base nas informações fornecidas pelas instituições financeiras ao HMDA.

A análise da instituição afirma que, em 1998, os mutuantes abrangidos pelo CRA promoveram US\$ 135 bilhões em empréstimos hipotecários residenciais para mutuários e áreas de baixa renda, US\$ 33 bilhões para concessão de empréstimos a pequenas empresas localizadas nessas áreas e US\$ 16 bilhões em financiamentos para o desenvolvimento da comunidade. Entre 1993 e 1998 houve um rápido crescimento nos empréstimos residenciais para mutuários e áreas alvos do CRA. A concessão de empréstimos a esses grupos aumentou mais rápido do que em outros segmentos da população. Uma série de fatores pode estar por trás desse aumento, incluindo a aceleração do crescimento econômico, a redução nas taxas de juros, bem como o desenvolvimento de produtos bancários inovadores. No entanto, para os autores da pesquisa, as ações de instituições abrangidas pelo CRA, embora difícil de quantificar com precisão, contribuíram para o aumento da quota de empréstimos para mutuários e áreas de baixa renda.

Há menos informação disponível sobre os efeitos do CRA no acesso a crédito para pequenas empresas, mas parece provável que o CRA tenha sido menos eficaz neste campo. Embora os empréstimos bancários para as pequenas empresas tenham aumentado durante a década de 1990, houve um aumento mais rápido para empresas em áreas de renda média mais alta. Ainda existe discriminação racial e étnica no mercado hipotecário, mas esta desempenha um papel secundário em comparação com o perfil de renda das famílias. Além disso, grupos étnicos minoritários podem também ser alvo fácil do empréstimo predatório, o que demonstra que o CRA continua tendo muito trabalho a fazer.

### **b) Estudo do Joint Center for Housing Studies – Harvard University (2002)**

Utilizando dados detalhados sobre empréstimos para compra e refinanciamento da habitação no período 1993-2000, o estudo do Joint Center for Housing Studies (2002) compara os padrões de empréstimo das entidades alvo do CRA com padrões daqueles mutuantes que não são regulados pela lei. A análise divide os dados em dois componentes: empréstimos em áreas sujeitas à avaliação do CRA e os que foram feitos fora dessas regiões. Este é a mais recente e abrangente pesquisa sobre os efeitos do CRA. Suas conclusões sobre os resultados da lei estão dispostas por tópicos, a seguir:

#### **▪ O CRA expandiu o acesso ao crédito hipotecário**

Com estatística descritiva simples e técnicas multivariadas mais complexas, o estudo da Universidade de Havard mostra como as entidades regulamentadas pelo CRA levaram os serviços convencionais de empréstimo hipotecário a famílias ou bairros de baixa renda. Entre 1993 e 2000, empréstimos hipotecários que atendem às mesmas condições de conformidade e segurança dos financiamentos tradicionais foram concedidos em áreas alvo de avaliação CRA, em número bem maior que em outras áreas ou em instituições não abrangidas pela lei. A parcela de empréstimo concedida a negros é 20% maior em áreas cobertas pelo CRA que o índice verificado em áreas independentes. Para hispânicos, a diferença é de 16%.

#### **▪ Os mutuantes regulados pelo CRA originaram mais empréstimos do que o fariam se a lei não existisse**

O estudo afirma que a análise estatística permitiu isolar o impacto do CRA de outros fatores que influenciaram as tendências de empréstimos residenciais e confirma que o CRA foi e continua sendo um motor importante para o empréstimo hipotecário. As entidades regulamentadas ganharam e mantiveram faixas de mercado na concessão de empréstimos a mutuantes de baixa renda sobre aquelas não cobertas pelo CRA. Os bairros visados pela lei parecem ter maior aumento dos preços dos imóveis e maiores taxas de venda de propriedades do que os outros, uma conclusão consistente com a proposição de que o CRA expandiu o acesso ao crédito hipotecário nessas áreas.

#### **▪ Mudanças estruturais no mercado de empréstimo hipotecário reduziram o impacto do CRA**

Para o estudo, embora os resultados confirmem que, 25 anos após a promulgação, o CRA ainda trabalhe para expandir o crédito a mutuários de baixa renda, os mesmos resultados também indicam que essa influência tem diminuído. Entretanto, não se trata de menor eficácia da lei, mas de sua abrangência proporcionalmente reduzida diante da expansão do mercado de financiamento hipotecário ocorrida nos últimos anos. Essa

reestruturação inclui a explosão de novas formas de concessão de empréstimo, a crescente importância dos corretores independentes, bem como a expansão do mercado secundário e das hipotecas *subprime*. As mudanças enfraqueceram a ligação entre concessão de empréstimos e sucursais receptoras de depósitos em que se baseou o CRA, e conseqüentemente pode reduzir os efeitos da lei, já que não atua sobre os novos canais de financiamento imobiliário. Apoio governamental, subsídios e empréstimos padronizados para habitação responderam por grande parte dos empréstimos às pessoas de baixa renda. Além disso, novas organizações que se especializam nesta faixa de mercado muitas vezes não estão sujeitas à avaliação do CRA. Instituições que operam fora de suas áreas de avaliação têm aumentado rapidamente e hoje constituem o segmento de maior crescimento do mercado hipotecário residencial. Como resultado, entre 1993 e 2000, o número de casas compradas com empréstimos feitos devido à regulamentação CRA, nas áreas delimitadas para avaliação, caiu de 36,1% para 29,5%.

- **O impacto do CRA varia de uma área para outra**

Há diversidade de resultados entre regiões urbanas ou rurais, que reflete diferenças da estrutura de mercado de financiamento hipotecário e a sofisticação e capacidade de influência das organizações sociais envolvidas nas questões CRA. Muitos condados rurais não possuem infra-estrutura bancária bem desenvolvida e os mutuários pagam mais do que os seus homólogos na área urbana. O impacto do CRA sobre as zonas rurais é mínimo. Isto resulta do fato de muitas comunidades rurais serem servidas por pequenos bancos que não estão sujeitos ao mesmo grau de avaliação das grandes instituições. Também não há uma rede bem desenvolvida de organizações que defenda os interesses da comunidade.

- **O CRA tem influenciado operações de empréstimo hipotecário**

As entrevistas realizadas para o estudo confirmaram um impacto significativo não apenas sobre as formas pelas quais as entidades regulamentadas estruturaram suas operações comerciais, mas também em como elas se relacionam com as comunidades que servem. Mutuantes relataram que o cumprimento das atividades é rentável, boa para a imagem da instituição junto à sociedade ou ambos. Outros credores reclamaram sobre os custos de adequação à lei, queixa mais freqüente entre pequenos credores, para os quais é difícil competir com as táticas mais eficientes das organizações de maior porte.

- **O CRA geralmente não determina o rumo dos negócios da empresa sujeita à regulamentação, mas, na margem, influencia seus planos de atuação**

À medida que o mercado hipotecário de baixa renda tornou-se mais competitivo ao longo da última década, muitos produtos destinados aos mutuários do CRA foram adaptados para outros consumidores. Assim, a introdução de novos produtos para melhor servir esses locais provavelmente teve efeitos colaterais positivos sobre empréstimos fora das áreas de avaliação, bem como sobre a concessão de empréstimos de concorrentes não regulamentados pela lei.

- **Mudança na estrutura da indústria hipotecária e o ativismo comunitário**

Historicamente, organizações têm trabalhado para expandir o acesso a capital e serviços financeiros em comunidades de baixa renda. Junto com a evolução do setor hipotecário, o papel dessas organizações está mudando. A complexidade dos novos produtos hipotecários torna cada vez mais difícil avaliar o seu impacto nas comunidades e os ativistas comunitários respondem a esta mudança de maneiras diferentes.

- **CRA não consegue acompanhar o ritmo de mudança da estrutura do setor**

A evolução na estrutura da indústria hipotecária levou a uma diminuição das entidades regulamentadas. Em 1999, o Congresso modernizou os serviços financeiros através do Gramm-Leach-Bliley Act (GLBA), mas fez pouco para conformar o CRA à rápida evolução dos serviços financeiros no mundo. A reforma poderia se basear no foco tradicional da lei, alargando a percentagem de empréstimos concedidos por organismos bancários sujeitos ao CRA e estendendo sua abrangência, ao incluir as demais instituições de crédito hipotecário. A reforma também poderia reposicionar o CRA para dar maior ênfase à prestação de serviços financeiros a pessoas e comunidades de baixa renda.

## Capítulo 3

### O debate sobre os resultados do Community Reinvestment Act sobre o acesso ao crédito hipotecário

Este capítulo analisa as controvérsias a respeito dos resultados do Community Reinvestment Act. As seções 1 e 2 apresentam os argumentos contra e a favor do CRA, em relação a duas questões chave sobre a lei: (i) se a lei é necessária; (ii) se é um instrumento razoável para combater o racionamento de crédito entre áreas e mutuários de baixa renda. A seção 3 analisa a relação entre o CRA e o setor de empréstimos *subprime*, bem como as ligações entre a discriminação no acesso ao crédito e a crise imobiliária de 2007-08, a partir da perspectiva da exclusão financeira.

#### 3.1 O CRA É NECESSÁRIO ?

Para os críticos da lei, o CRA não é necessário por duas razões. Primeiro, porque embora os dados mostrem um aumento na concessão de crédito para minorias nos últimos anos, bem como para mutuários e áreas de baixa renda,, isso não se deve à própria lei ou é difícil de atribuir a seus efeitos de forma clara. Segundo, na opinião de alguns autores, não há evidência firme de que, ainda hoje, persista discriminação na concessão de empréstimos. Não há certeza sobre a existência de racionamento por discriminação. Em oposição a essa opinião, alguns autores que defendem o CRA afirmam que o sistema financeiro não é capaz de prover crédito para toda a demanda existente, sem regulamentação que o pressione ou incentive. Para estes autores, sem o CRA as famílias de baixa renda permaneceriam excluídas do acesso ao crédito, porque as instituições bancárias continuam incapazes de identificar operações rentáveis, em qualquer lugar que estejam ou, mesmo sendo capazes disso, não é garantido que não haverá racionamento do crédito necessário à economia local.

##### 3.1.1 A hipótese do mercado de crédito hipotecário eficiente

Um dos argumentos contra o CRA é que o mercado de crédito hipotecário é capaz de, sem intervenção do governo, prover crédito necessário à comunidade, porque o aumento da competição e o avanço tecnológico o tornaram assim (Gunther, 2000). Se há 30 anos havia racionamento de crédito, pelo que esse autor classifica como “falhas de mercado” ou mesmo

por discriminação racial e econômica, tais problemas, hoje, não existem mais. Para Gunther, o crescimento das hipotecas na década de 1990 reflete apenas essa evolução.

A hipótese do mercado de crédito eficiente estabelece que os preços refletem toda a informação disponível, permitindo a identificação de oportunidades de empréstimo rentáveis, onde quer que estejam. Gunther (2000) afirma que se as instituições bancárias são capazes de fazer a prospecção de novos requerentes de crédito, o CRA é desnecessário quando procura incentivá-las a fazê-lo. Essa perspectiva assegura que basta existirem oportunidades rentáveis de empréstimo entre mutuários e comunidades de baixa renda para que as instituições identifiquem essa demanda e ofertem crédito suficiente. Desse modo, para este autor, o baixo nível de empréstimos em áreas de baixa renda deve ser entendido no contexto em que as instituições bancárias, racionalmente, buscam lucro na demanda dos requerentes. Sob esse aspecto, os bancos levarão em conta o pequeno número de habitantes, a alta proporção de imóveis alugados, a menor participação dos requerentes na propriedade de ativos financeiros, a baixa quantidade de proprietários de residências na região, entre outras características comuns em comunidades de baixa renda. De acordo com Gunther, portanto, o CRA é não apenas uma medida desnecessária, mas também onerosa, uma vez que limita a flexibilidade das instituições depositárias nas decisões de oferta de crédito, obrigando-as a alocações com base apenas no volume verificado de depósitos para a região, sem levar em conta fatores como os supracitados.

Gunther (2000) afirma que, embora certa “rigidez de mercado” estivesse presente em meados anos 1970, quando o CRA foi criado, os argumentos dos defensores da lei permanecem os mesmos 25 anos depois, apesar das mudanças verificadas na tecnologia e no ambiente econômico. Para o autor, existiam problemas que realmente afetavam o acesso ao crédito, mas estes foram sanados pelo próprio mercado, mediante concorrência e avanços tecnológicos.

“From the 1930s through the 1970s, financial institutions faced numerous, stringent restrictions on the types of products and services they could provide, the geographic scope over which they could operate, and the range of interest rates they could offer depositors or charge borrowers. Furthermore, strict chartering requirements raised the cost of establishing new financial entities. Also contributing to the lack of competition among financial institutions was limited information technology, which hampered the ability of out-of-market institutions to enter less competitive markets. And information costs may have hurt low-income neighborhoods in other ways”. (GUNTHER, 2000, p. 57)

Gunther assegura que a dinâmica dos serviços financeiros mudou, e que o aumento das atividades em bairros de baixa renda é evidência de que o próprio mercado encontrou o caminho.

“The removal of interest rate, geographic, and other artificial restrictions has worked with technology to transform the once static financial industry into a fast-paced, competitive environment involving all sorts of players. Forgoing profitable lending opportunities in today’s financial marketplace would mean, in most cases, giving a boost to competitors. If a lender were to cut off access to credit for a low-income neighborhood, the profit motive would lead another lender to move in and fill the void”. (p.57)

Em oposição a Gunther, Barr (2005, p.120) afirma que o aumento dos empréstimos atestado nos últimos anos em comunidades de baixa renda é significativo para aqueles de tipo CRA, mais que o empréstimo tradicional. O aumento da disponibilidade de crédito para mutuários e áreas de baixa renda seria, portanto, resultado de correções possibilitadas pela lei e não pelo próprio mercado. O autor cita três distúrbios que causam racionamento de crédito: problemas de ação coletiva, custos de agência, externalidades e assimetrias de informação. Para o autor, essas falhas são mais graves nos bairros de baixa renda e para mutuários mais pobres que nos mercados de crédito em geral, e por isso, defende que o CRA é uma solução razoável para minimizar esses problemas. Desse modo, externalidades e assimetria de informação poderiam levar bancos a desconsiderar a solvência de candidatos a empréstimos rentáveis. Como exemplo Barr cita a situação em que credores não podem recuperar completamente os custos de obter informação sobre a solvência de mutuários, já que outros emprestadores podem usar a mesma informação gerada para emprestar, sem arcar com custo algum. Os problemas de ação coletiva completam o quadro do racionamento. Quando as instituições enfrentam a decisão de entrar ou não em mercados de baixa renda, nenhuma se arrisca a ser a primeira. Em um círculo vicioso, a inércia diminui as prospecções de novos clientes, provocando o racionamento do crédito que depende de informação adicional sobre determinada área geográfica e sobre os habitantes desta. Desse modo, a região permanece isolada e sem oferta de crédito, já que nenhum banco se interessa em prospectar novos negócios no local, por considerar demasiado custoso e arriscado. As operações realizadas são feitas em menor número do que o necessário e os mutuários encontram maior dificuldade em obter crédito, porque os emprestadores têm pouca informação sobre os mesmos.

Barr explica que, dado o alto custo de pesquisa, emprestadores podem usar um nível médio de risco para todos os mutuários. Mas, nesse caso, têm de se preocupar com a seleção adversa e o risco moral resultantes desta ação. Atribuindo a todos os candidatos o mesmo

nível médio de risco, pode se incorrer no problema de seleção adversa. Esta aumenta na mesma proporção que o preço do empréstimo, porque o mutuário realmente solvente, que tem acesso a fontes alternativas, evitará os altos custos de um empréstimo considerado pelo banco como sendo de alto risco, com tarifas mais caras. Como público-alvo, sobram justamente os clientes de maior risco de inadimplência, desprovidos de outras fontes possíveis. O risco moral aumenta com o preço dos empréstimos porque o mutuário enfrenta um grande incentivo de não pagar, quando os custos de continuar pagando são muito altos. Os credores que entram nesses mercados cobraram altos preços para correr esses riscos. Além disso, o alto preço dos empréstimos restringe a demanda e aumenta a inadimplência, tornando menos provável que outras instituições queiram participar do mercado.

Para Bar, a assimetria de informação descreve uma situação na qual um investidor decide não fazer o empréstimo a um dado indivíduo ou grupo mesmo que pudesse cobrar juros e tarifas mais altos. O racionamento de crédito pode ocorrer quando mutuários similares recebem atenção diferenciada por parte de credores, que não enxergam similaridade em sua capacidade de pagamento. Se credores cobram uma taxa de juros maior para compensar incerteza referente ao risco de um dado grupo de mutuários, essas instituições devem enfrentar um alto índice de inadimplência, devido à seleção adversa e risco moral. Altas taxas de juros são uma fonte independente de inadimplência, pois os mutuários de baixa renda enfrentam uma restrição orçamentária com pequeno espaço para ajuste, já que não dispõem de poupança ou acesso a outras fontes de crédito, em ordem de cumprir seu compromisso. Tanto o risco moral quanto seu efeito no preço dos empréstimos aumentam a probabilidade de inadimplência dos mutuários de baixa renda.

Famílias residentes nessas áreas encontram maior dificuldade em conseguir crédito ao oferecer como garantia os imóveis locais, pois o abandono contínuo da região acelera o processo de desvalorização das propriedades, reduzindo o número de operações realizadas, o volume de liquidez e o tamanho do mercado hipotecário local. O CRA pode ajudar a mitigar esses problemas, quando força a participação das instituições bancárias nas comunidades de baixa renda, antes ignoradas. Ao atuar nessas áreas, porque são obrigadas pela lei, o volume de crédito e liquidez pode crescer a um nível suficiente que suporte um mercado mais robusto, aumentando o valor dos imóveis e facilitando a avaliação das garantias.

“CRA helps to reduce information externalities and asymmetries by increasing market thickness. Second, collective action problems exacerbate information externalities and inhibit entry into these communities. CRA could help to mitigate these credit constraints by providing “an effective commitment device to coordinate lending.” Third, agency costs make it difficult to align corporate interest in profitable lending with the behavior of loan agents. CRA can help to address



agency costs by providing additional incentives to reform corporate structures to align with these goals. Lastly, neighborhood externalities provide grounds for governmental intervention to reduce credit constraints and increase homeownership”. (BARR, 2005, p. 121)

Hilton (1999) argumenta que o problema de informação assimétrica é fator determinante do racionamento de crédito para as comunidades urbanas de menor renda, mesmo na ausência de discriminação. Para o autor, entretanto, o CRA não resolve o problema.

“The market does indeed fail under this explanation, but reluctance to lend and seemingly discriminatory practices are observed largely as a byproduct of institutional and environmental constraints. Moreover, the asymmetric information model has an advantage over the discrimination theory in the sense that it is not as vulnerable to the critique that profit-seeking and competition should cure any potential market failure”. (HILTON, 1999, p. 02)

O autor explica que o atual quadro da regulamentação bancária é, em parte, responsável pela dificuldade de encontrar uma solução para a carência de empréstimo, pois torna difícil a implantação de grandes projetos de desenvolvimento devido ao conflito entre uma concessão de empréstimos mais justa e as restrições da regulamentação de segurança.

“Relatively small development oriented banks are constrained by their own prudence or by safety regulators to diversify their loan portfolios, limiting the amount of lending geared toward community development. However, fair lending regulators, specifically Community Reinvestment Act examiners, give banks poor evaluations on the basis of a conservative lending policy. Banks that are forced to choose between satisfying the safety and the fair lending requirements will choose the former, since a failure to satisfy safety demands can lead to harsh disciplinary action by regulators’. (HILTON, 1999, p. 13)

Para os autores que defendem a execução do CRA, a premissa subjacente à lei é que os mercados deixados à sua própria sorte tendem a restringir o fluxo de capital aos mais pobres e às minorias, concentrados no interior das regiões abandonadas pelas instituições de crédito, sendo esta uma importante causa da deterioração econômica nesses bairros. As instituições financeiras podem ignorar as oportunidades de investimento nestas áreas devido à falta de informações e de conhecimentos específicos, os custos elevados, bem como os baixos níveis de investimento no local, o que também leva para baixo a confiança de novos investidores. O CRA destina-se a direcionar as forças de mercado, incentivando a atenção dos bancos para oportunidades no setor de baixa renda. (LITAN et al, 2000).

### 3.1.2 Os efeitos do CRA e outros fatores que influenciam o crédito

Mudanças na economia, taxa de juros e políticas de revitalização das cidades podem ter contribuído para o aumento do crédito tanto ou mais que o CRA. Uma crítica à pesquisa sobre os resultados da lei é que é praticamente impossível isolar os efeitos da lei, com alguma certeza. Entretanto, como se verá mais adiante, há estudos que afirmam ser possível atribuir ao CRA um impacto independente sobre a concessão de crédito hipotecário.

#### a) Mudanças na estrutura do mercado hipotecário

Até década de 1980, quase metade das hipotecas eram feitas por instituições depositárias. Isto porque os depósitos eram a principal fonte de fundos para esse tipo de dívida. Ao longo de duas décadas esse sistema mudou radicalmente. Hoje, corretores hipotecários e bancos de varejo originam a maior parte dos empréstimos. Com a securitização, a capacidade para agregar e vender empréstimos hipotecários no mercado secundário reduziu a necessidade de manter depósitos para o financiamento, já que os investidores em títulos lastreados por hipotecas começam a fornecer esse capital. Esse movimento ganha força quando as agências hipotecárias Fannie Mae e Freddie Mac<sup>1</sup> tornam obrigatória a padronização dos contratos de empréstimo hipotecário, com o objetivo de maior simplificação e racionalização desse mercado. Reconhecendo a importância de promover o financiamento à habitação, em 1992, o Congresso dos EUA estabeleceu metas para incentivar empréstimos mais acessíveis às famílias de baixa renda, especialmente aquelas que vivem em bairros historicamente sub-atendidos. O objetivo era incentivar as agências Fannie Mae e Freddie Mac a liderar o mercado através da introdução de novos programas de empréstimo acessível, que melhor servissem às necessidades de financiamento das famílias com acesso restrito ao mercado hipotecário tradicional.

Desde 1993, o mercado de crédito hipotecário em geral, e especialmente as agências Fannie Mae e Freddie Mac, introduziram novos programas de empréstimo, possibilitando

---

<sup>1</sup> A Federal National Mortgage Association (FNMA), conhecida como Fannie Mae, era uma empresa de capital aberto, garantida pelo governo dos Estados Unidos (government sponsored enterprise ou GSE), autorizada a conceder e garantir empréstimos. O apelido "Fannie Mae" é uma criação fonética, a partir da sigla da empresa, que permite identificá-la mais facilmente. Fannie Mae era líder do mercado secundário de hipotecas do país, o qual se destina a dar liquidez aos geradores de hipotecas, de modo que as empresas de poupança, empréstimo e hipotecas, bem como os bancos comerciais e agentes financeiros públicos do setor habitacional possam financiar os adquirentes da casa própria. Até setembro de 2008, Fannie Mae e a Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac) possuíam ou garantiam aproximadamente a metade do mercado de hipotecas dos EUA, que totalizava US\$12 trilhões. Por essa razão, as duas empresas foram particularmente afetadas pela crise que atingiu o mercado habitacional, a partir de 2007.

maior flexibilidade na concessão de crédito em comunidades de baixa renda. Primeiramente, como revela o estudo da Havard University, o Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano dos EUA detectou que as agências Fannie Mae e Freddie Mac compravam apenas 41% de todos os empréstimos efetuados para compra de residências, apenas 29% daqueles concedidos a mutuários de baixa renda e só 22% dos empréstimos concedidos a mutuários afro-americanos e hispânicos. Assim, a securitização, no início, afetou mais fortemente o mercado de hipotecas do tipo tradicional. Recentemente, no entanto, esse fenômeno se dirigiu também para o mercado *subprime*. A securitização de empréstimos nesse setor aumentou de US\$ 11 bilhões, em 1994, para US\$ 83 bilhões, em 1998. Os emitentes de títulos lastreados por hipotecas *subprime* são, em maioria, instituições privadas. (JOINT CENTER, 2002 p.13).

Paralelo ao fenômeno da securitização, houve um intenso processo de consolidação das organizações voltadas para o mercado hipotecário. O Federal Reserve Board afirma que, de 1975 a 1997, o número de instituições bancárias diminuiu 40%, como resultado da consolidação da indústria e de um número substancial de falências. A partir do final da década de 1980, o número de liquidações diminuiu, mas, movidos pela globalização financeira, os esforços em aumentar a eficiência, reduzir custos e obter vantagens competitivas estimularam o aumento das fusões e aquisições. Alterações regulamentares também apoiaram a consolidação da indústria de serviços financeiros, relaxando a maior parte das restrições no sistema bancário. Em nível federal, a ramificação interestadual tornou-se uma realidade na década de 1990. Esta abertura de oportunidades para os bancos comerciais expandir-se não existia desde a Grande Depressão de 1930 e permitiu que os grandes bancos aumentassem ainda mais a escala e o âmbito de suas operações, através de fusões e aquisições. De 1993 a 1997, apenas, o número de instituições bancárias adquiridas em uma fusão ou aquisição somou 2.829, ou 21% do total. Durante o mesmo período, 431 novas instituições foram formadas. (JOINT CENTER, 2002, p.14)

Finalmente, as grandes transformações tecnológicas também impulsionaram mudanças importantes na estrutura do mercado hipotecário. O investimento em tecnologia foi alto, mas uma vez instalado, funciona a custos marginais extremamente baixos. Como consequência, o aumento da sofisticação tecnológica nos empréstimos hipotecários tende a favorecer as grandes organizações, contribuindo para intensificar a consolidação bancária. Essas tendências também apóiam o crescimento na atuação dos corretores hipotecários, que trabalham por uma taxa pelo serviço prestado e lidam com a maior parte do trabalho feito diretamente com mutuário, isto é, nas operações que exigem a presença física no local. Aqui, as economias de escala são menos significativas relativamente às características específicas de

cada área e, nesse sentido, as pequenas organizações locais continuam a prosperar em paralelo aos corretores hipotecários.

### **b) Foi mesmo o CRA?**

Os efeitos do CRA são bastante complicados de se identificar devido às mudanças ocorridas no mercado de crédito hipotecário e no ambiente regulamentar, relatadas na seção anterior. Em resumo, os requisitos regulamentares estabelecidos no início da década de 1990 sobre a Fannie Mae e a Freddie Mac direcionam maior atenção ao financiamento hipotecário para famílias de baixa renda por parte dos investidores institucionais; e as mudanças tecnológicas que baixaram os custos de ampliação de crédito facilitaram o crescimento rápido dos empréstimos *subprime*. Muitas dessas mudanças foram realizadas na última década e podem ser fatores de confusão por pesquisadores dos efeitos da lei.

Gunther (2000) alega que o CRA apresenta poucas vantagens a um custo muito elevado, porque o crescimento econômico, a desregulamentação bancária, a inovação tecnológica e a concorrência acabariam por conduzir os bancos a emprestar em áreas de baixa renda, mesmo sem o CRA.

“Economic theory and empirical evidence indicate that the reason for recent growth in lending to low-income neighborhoods is not CRA, but the effectiveness of market forces in breaking down the types of financial barriers that were prevalent when CRA was enacted. In reality, deregulation and new technologies have promoted competition and precipitated a great broadening of the credit market. As a result, CRA is not necessary to ensure access to credit by all segments of our economy. Moreover, CRA’s redundancy is not without significant costs, some of which are associated with a particularly regrettable type of regulatory burden involving the imposition of conflicting demands on banks”. (GUNTHER, 2000, p. 56).

Empréstimos não cobertos pelo CRA e empréstimos concedidos por bancos e instituições de poupança, fora dos seus domínios de avaliação, também tiveram aumento, sendo difícil atribuir ao CRA a causa do fenômeno.

Growth in lending to low-income neighborhoods by institutions outside CRA’s jurisdiction suggests deregulation and technological advances have increased competition, lowered information costs, and increased access to financial services. As a result, a good part of the lending in low-income neighborhoods by financial institutions subject to CRA also might reflect those factors, rather than CRA lending mandates. The inescapable conclusion is that progress predicated on technology, financial innovation, and competition - not CRA - has broadened the U.S. financial services marketplace. (p. 58)

Avery, Calem e Canner (2003) procuram analisar mudanças verificadas em bairros alvo do CRA como possíveis resultados da regulamentação, no período 1990-2000. O estudo

compara dados sobre criminalidade, ocupação das residências e desvalorização imobiliária, na tentativa de isolar efeitos da lei sobre as comunidades de baixa renda.

“In sum, three of the controlled tests, those for homeownership, vacancy, and number of owner-occupied units, are consistent with the CRA having a favorable influence on neighborhoods, and two, for crime and home values, are inconsistent with such an effect of the CRA. Before drawing firm conclusions regarding the effects of the CRA, though, two additional issues need to be addressed. First, are the results we observe related to measures of CRA activity? Second, are the results robust? (AVERY et al, 2003, p. 04).

Segundo esses autores, o CRA poderia influenciar as atividades das instituições bancárias em suas comunidades locais de várias formas. Essas diferentes respostas à lei podem ter implicações bastante diversas para as comunidades. Primeiramente, o CRA pode ter pouca influência sobre as atividades da instituição regulamentada. As instituições bancárias podem não realizar qualquer tipo de atividade especial, em resposta à lei, e ainda assim continuarem a servir as necessidades de crédito de suas comunidades, conforme o que o CRA lhes prescreve. Neste cenário, o CRA iria resultar em pouca ou nenhuma mudança no volume ou fontes de crédito em quaisquer áreas, ou mesmo na distribuição geográfica de agências. Uma segunda resposta seria as instituições atenderem ao CRA, por concentrarem seus negócios nos bairros que recebem relativamente maior peso nas avaliações de desempenho. Tais atividades são realizadas principalmente pelo reforço da formação de pessoal e maior sensibilização da comunidade via marketing e ações similares, mas sem alterações nos preços de empréstimo ou nos padrões de crédito já consagrados. Este tipo de resposta ao CRA pode causar uma transferência de fontes de crédito em áreas específicas, como quando as instituições bancárias avançam sobre um mercado, antes explorado por outras instituições, mas não resultará em aumento das atividades realizadas na rede de empréstimo existente, embora alguns bancos possam receber classificações de desempenho mais elevadas nessa substituição. Além disso, as instituições bancárias podem responder ao CRA oferecendo incentivos financeiros para mutuários das comunidades visadas por meio de redução do custo do crédito ou pela flexibilização de certos requisitos. Aqui, a lei é suscetível de ter dois efeitos: por um lado, bancos podem apresentar maior percentagem de atividade nas áreas de empréstimo visadas pelo CRA, por outro, pode ocorrer o contrário, isto é, se credores emprestam a preços mais baixos, apenas para responder ao CRA sem adaptar normas de acesso ao crédito, vai aumentar a demanda e promover uma redistribuição dos empréstimos. Mas, se o subsídio toma a forma de um afrouxamento dos padrões de segurança, as conseqüências são mais complexas.

“Initially, more prospective borrowers may qualify for credit, boosting the quantity demanded for the product being purchased with the credit, and, as before, resulting in higher prices for homes and a better environment for homeownership in the local community. However, it is likely some of the additional borrowers who qualified under the more relaxed credit standards will default on their loans, possibly leading to increased foreclosures, elevated vacancy rates, and possible offsetting adverse effects on the value of the subject properties and on those of surrounding housing units”. (AVERY et al, 2003, p. 12).

Os autores afirmam que há alguma evidência de que o CRA possa ter relação com o aumento da disponibilidade de crédito nos bairros analisados. Esta evidência, no entanto, não é direta. Trata-se de uma avaliação bastante complexa por não se saber o que teria ocorrido na ausência da lei. Além disso, na tentativa de medir os efeitos do CRA sobre as comunidades locais, é preciso cuidado para não confundi-los com outros fatores, tais como as mudanças ocorridas no ambiente econômico.

“We find little evidence that CRA agreements influence neighborhood outcomes. Census tracts in the CRA-eligible cohort in counties where there were CRA agreements in force generally fare no differently than otherwise comparable tracts in markets where there are no agreements. One exception to this is a higher than predicted increase in home values in CRA eligible tracts in counties where there were CRA agreements. A considerable body of research has emerged over the years on the performance and profitability of CRA-related lending activities and their effect on banking institutions, little research has focused on the effects of the law on local communities”. (AVERY et al, 2003, p. 16)

Os resultados encontrados pelos autores dão suporte a opiniões contrastantes. Uma perspectiva é que o CRA realmente influenciou o aumento da renda nas comunidades tratadas. Houve crescimento do financiamento hipotecário, de imóveis próprios ocupados, bem como diminuição da desvalorização imobiliária e degradação urbana.

“These results were statistically significant, and, arguably, these are the outcome ensures most directly tied to access to mortgage credit. Moreover, there is evidence that CRA activity contributed to these results. The market share of mortgage lending of banking institutions with outstanding CRA ratings lending in their assessment areas is higher in the CRA-eligible cohort than the cohort just above the eligibility threshold”. (AVERY et al, 2003, p.20).

Entretanto, a análise apresenta resultados que ajudam corroborar a visão oposta, de que a lei não surte efeito algum no desenvolvimento local. Ademais, os autores reconhecem que, embora seus testes sejam capazes de estabelecer algumas conexões, não oferecem uma resposta clara.

“(…) results for two of our outcome measures—crime and median home values—indicate that lower-income neighborhoods actually fared worse than would have been predicted. Moreover, the results for homeownership and growth of owner-occupied units, which show a favorable outcome for the CRA, are not robust. Finally, although the market share of mortgage lending of banking institutions

with outstanding CRA ratings is somewhat higher in the CRA-eligible census tracts, the market share of banking institutions with satisfactory ratings is actually lower". (AVERY et al, 2003, p. 20)

Para Zinman (2002), os resultados de sua pesquisa parecem consistentes com um mundo onde as intervenções nos mercados segmentados de crédito podem melhorar sua eficiência, mas estas também fornecem poucas provas diretas de que este seja realmente o caso.

"Taken together, results from tests on potential borrowers suggest that, where it binds, CRA increases the number of firms that hold debt by seven to ten percentage points. Since affected counties house approximately 60% of all firms, this suggests that CRA increases the total number of firms holding debt by four to six percentage points. The results provide no support for the hypothesis that CRA successfully targets firms in LMI areas". (ZINMAN, 2002, p. 20)

Em resumo, uma série de outros fatores contribuiu para o aumento no acesso ao crédito. Primeiro, o forte crescimento econômico durante a década de 1990 elevou os níveis de emprego para minorias e ganhos para as famílias de baixa renda. Além disso, as taxas de juros reais para hipotecas estiveram baixas, durante a maior parte deste período. Segundo, as inovações financeiras e tecnológicas ajudaram a reduzir os custos na avaliação de crédito, oferecendo uma gama maior de produtos hipotecários, dinamizando as transações e criando fundos de empréstimos através do processo de securitização. Terceiro, a extensiva consolidação dos serviços financeiros no sentido de remover as restrições geográficas dos bancos. Por essa razão, estudos que tiveram dificuldades em discernir o efeito do CRA de outras políticas de crédito e mudanças no ambiente econômico e mercado hipotecário, tentaram isolar os efeitos da lei com a maior precisão possível.

A pesquisa do Tesouro dos EUA (LITAN et al, 2000) descobriu que, em termos absolutos, entre 1993 e 1998, as instituições depositárias cobertas pela lei fizeram aproximadamente US\$ 620 bilhões em empréstimos hipotecários para pequenas empresas e comunidades alvo da regulamentação. O aumento em relação à década de 1980 pode ser evidência de que a maior pressão da fiscalização, e outros aperfeiçoamentos do CRA, resultaram em maiores níveis de empréstimo para esses mutuários. Outros pesquisadores encontraram dados consistentes com a visão de que o CRA efetivamente encorajou as organizações bancárias, particularmente aquelas envolvidas em fusões e aquisições, a atender áreas de baixa renda e de minorias étnicas. Um estudo de caso descobriu, por exemplo, que os emprestadores expandiram seus empréstimos de tipo CRA com análises de crédito menos exigentes que as requeridas normalmente, o que praticamente dobrou suas operações para estes mutuários. (LACOUR-LITTLE, 1998).

Como uma forma de medir o efeito da lei durante a década de 1990, o estudo do Joint Center for Housing Studies - Harvard (2002) comparou os empréstimos CRA, em cada instituição que cumpre suas exigências, em relação às hipotecas tradicionais originadas por essas mesmas instituições. Verifica-se, nessa comparação, que os empréstimos do tipo CRA cresceram relativamente aos outros empréstimos hipotecários. O número de operações do tipo CRA aumentou em torno de 39% entre 1993 e 1998, enquanto outros tipos de hipoteca aumentaram apenas 17%. Os bancos aumentaram suas operações de tipo CRA em cerca de 10% e, em contraste, hipotecas em outros mercados, por esses mesmos emprestadores, não mudaram. O crescimento rápido de empréstimos CRA, comparado a outros tipos de hipoteca, é refletido na maior participação dos bancos em portfólios dedicados aos empréstimos para áreas e mutuários de baixa renda, que aumentou de 25% a 28% no período.

Uma medida possível do tamanho do mercado hipotecário em comunidades subatendidas, ainda segundo o Joint Center (2002), é o volume de transações potenciais, isto é, o número de indivíduos que possuem casa própria em comunidades de baixa renda. Pode-se comparar esse dado com seu similar em comunidades de renda maior. Em 1990, havia 19.6 milhões de proprietários de residências em comunidades de baixa renda, ou 49.6% do total verificado em comunidades de renda maior. Em 2000, a porcentagem aumentou para 24.8 milhões de proprietários nas comunidades de baixa renda, atingindo 55% do número em comunidades de alta renda. O número de proprietários nessas comunidades cresceu em torno de 26.6% durante a década, enquanto o número de proprietários nas regiões de alta renda aumentou apenas 14%. Outra medida é a liquidez na venda de casas, isto é, o giro de ocupação dos imóveis como a porcentagem de proprietários que se mudaram em um dado período. Nos cinco anos que precederam 1990, 28.7% dos proprietários em áreas de baixa renda mudaram-se, em comparação com 36.8% nas áreas de renda maior. Em 2000, a porcentagem de proprietários que se mudaram nos primeiros cinco anos foi de 32.3% para proprietários em áreas de baixa renda e 36.9% para proprietários em áreas de renda alta, uma diferença que diminuiu para 4,5%. O terceiro modo para pensar sobre o tamanho do mercado hipotecário de baixa renda é observar o número de proprietários que se mudaram para uma casa comprada, comparando com o dado similar nas comunidades de renda maior. Nos cinco anos que antecederam 1990, cerca de 65 milhões de proprietários que moravam em comunidades de baixa renda se mudaram, ou 38% do mesmo dado nas áreas de alta renda. Em 2000, o intervalo diminuiu: o número de proprietários que se mudaram nos primeiros cinco anos em áreas de baixa renda aumentou oito milhões, em torno de 48% do valor observado para proprietários em áreas de renda mais alta.



Segundo Barr (2005), o CRA incentivou as instituições a traçar passos em direção de satisfazer as necessidades de crédito da comunidade como um todo. Algumas iniciativas são os consórcios de empréstimo em parceria com terceiros, com o objetivo de reduzir o risco; as instituições financeiras de desenvolvimento comunitário ou CDFIs, criadas para ampliar um mercado especializado em conhecimento compartilhado sobre cada área de cobertura CRA; e programas especiais dirigidos às comunidades, que experimentaram técnicas mais flexíveis para determinar a solvência dos residentes. Os bancos também fundaram conselhos de educação para o acesso ao crédito, visando melhorar a solvência de mutuários potenciais. Um ciclo positivo de empréstimos se iniciou em muitas comunidades, já que os emprestadores sabem que outros também atuarão nessas regiões reduzindo o risco de liquidez, adquirindo e disseminando informação mais rapidamente. Barr argumenta que dados do HMDA mostram um aumento dos empréstimos para minorias e pessoas de baixa renda, na década de 1990. De 1993 a 2000, o número de compras de imóveis feitas com empréstimos a hispânicos aumentou 121.4%; para afro-americanos, 91%; para asiáticos, 70.1%; e para brancos, 33.5%. Nesse período, o número de empréstimos para habitação para candidatos com renda menor que 80% da renda média nos EUA subiu em torno de 86.2%, um aumento maior que qualquer outro grupo experimentou. Em 1999, os empréstimos convencionais para compra de residências em bairros em que predominam minorias subiram 17%, comparados a 6% em outras vizinhanças. Para o autor, esses dados constituem evidências de que o CRA melhorou o acesso ao empréstimo hipotecário nas comunidades de baixa renda, durante os anos 1990, porque neste período as regulamentações da lei foram aperfeiçoadas para focar a performance das instituições e as autoridades assumiram com seriedade a execução das reformas. Na ausência do CRA, os bancos poderiam não ter se comportado como as companhias hipotecárias independentes, mas de fato, se comportado de forma pior, já que optaram por altos custos de criar serviços preferenciais para a clientela de alta renda, enquanto relutaram em investir no acesso a demais usuários, tais como os mutuários alvo do CRA, por exemplo.

O estudo do Joint Center (2002) usou duas variáveis para avaliar o impacto da lei: empréstimos ao público alvo dentro e fora das áreas de avaliação. O método foi uma forma responder aos críticos que afirmam que o crescimento do mercado *subprime* pode significar que o CRA é menos importante que era antes. Por outro lado, segundo Barr (2005, p.155), cada um desses pontos é suscetível a uma leitura contrária e bastante plausível. Considerar os dados dessa forma, na verdade, pode estimar por baixo o impacto do CRA na mudança de práticas bancárias dentro e fora das áreas de avaliação. Bancos provavelmente mudaram suas práticas de negócios para satisfazer as necessidades de crédito das comunidades de baixa

renda e aplicaram essas mudanças em todas as áreas em que atuam, seja de baixa renda ou não. Os custos de desenvolver produtos e treinar pessoal podem ser a consistente aplicação dessas práticas de negócios mais eficientes em todos os tipos de empréstimo. Assim, usando o empréstimo fora da área de avaliação como um controle pode estimar por baixo os efeitos dos CRA. Se a performance para o CRA demonstrou um efeito em outros emprestadores e ajudou a aumentar o mercado, então o sucesso do CRA também contribuiu para o relativo crescimento dos empréstimos para mutuários de baixa renda. Em suma, a evidência recente mostra que o CRA fornece importantes benefícios. Outros fatores sem dúvida contribuíram para o crescimento dos empréstimos nessas comunidades, durante a década de 1990, mas, ainda assim, o CRA parece ter aumentado os empréstimos para as regiões de baixa renda e minorias étnicas mais do que teria acontecido se a lei não existisse.

### **3.1.3 A persistência da discriminação racial e geográfica na concessão de empréstimos**

#### **a) O aspecto racial**

A teoria da discriminação atribui à informação racial um papel central no baixo nível de concessão de empréstimos. Hylton (1999) cita o trabalho de Gary Becker (1971) para explicar que há dois tipos de discriminação. O de tipo irracional, que se baseia nas preferências do ator, é chamado *animus* racial. Já na discriminação estatística ou racional, o ator assume que determinada característica (raça, etnia, língua) é desfavorecida e a trata de forma distintiva. De acordo com Hylton, a informação racial entra no processo de crédito de duas formas: como alguma característica do mutuário, rejeitada sem razão pelo credor; ou como uma característica do bairro onde o mutuário reside, que impede por si só a concessão de crédito, sem considerar a real solvabilidade de quem o está solicitando.

Para Mackinley (1994), toda a justificação do CRA que alega a existência de discriminação é falha. Sua análise dos dados brutos, compilados ao abrigo HMDA, revela que as taxas de rejeição a negros e hispânicos são mais elevadas do que aquelas para os brancos e asiáticos. Entretanto, para o autor, esta informação por si só não prova se há discriminação racial ocorrendo. A mera análise das taxas de aceitação, sem levar em conta renda, patrimônio e histórico de crédito, ignora a realidade do processo de avaliação para concessão de crédito.

“The comments of bank consultant Kenneth H. Thomas, for example, are typical, “[This] landmark study documented that racial discrimination in mortgage lending is a widespread phenomenon.” But the Boston Fed study is open to question, since there has been no confirmation of the findings by other studies. The FDIC analysis

concluded that it is not possible to establish whether the racial discrepancies identified in the Boston Fed Study reflect racial bias or methodological problems with the study's statistical approach. Unfortunately, the FDIC study has not received very much attention. The Federal Reserve Bank of Boston has made no formal response to the FDIC study". (MACKINLEY, 1994, p.32)

Mackinley afirma que os reguladores fazem uma equiparação automática entre minorias e mutuários de baixa renda, isto é, se apóiam no raciocínio de que, se uma ação tiver um efeito adverso sobre indivíduos com baixos rendimentos, então ela é discriminatória.

"Such an assumption ignores the individualized nature of the lending process by making broad assumptions about potential borrowers, based upon their racial or ethnic status, before they even apply for loans. The evidence in support of the existence of disparate treatment is largely anecdotal, as is illustrated by the thick loan file phenomenon. But even if this practice were commonplace it does not follow that the best solution is to establish quotas that force bankers to lend because they somehow cannot "identify" with certain borrowers. A market solution would be to make it easier to have niche institutions available that specialize in minority or low-income lending, as black members of the House Banking Committee". (MACKINLEY, 1994, p. 33)

Entretanto, dados do HMDA podem refletir uma prova de que o racionamento de crédito, como resultado da discriminação racial, persiste mesmo em mercados competitivos, seja por *animus* racial ou discriminação estatística. Este debate se intensificou com o início da publicação do HMDA, a partir de 1991, incluindo dados sobre raça e gênero. Essa pesquisa mostrou que afro-americanos têm probabilidade duas vezes maior do que os brancos de ter um pedido de empréstimo negado. No geral, as evidências sugerem que a assimetria entre brancos e negros persiste mesmo levando em conta as alterações do mercado de crédito hipotecário. A análise recente sugere uma alta discriminação ainda existente e não há sinal aparente de que essa discriminação tenha sido eliminada (BARR, 2005, p. 134).

O estudo do Joint Center for Housing Studies (2002) assegura que, embora representem menos de 1/5 de todos os proprietários, as minorias receberam 34% do aumento de empréstimos para habitação, de 1993 a 2000. Apesar desses ganhos, porém, acesso ao crédito hipotecário para as minorias ainda não está em pé de igualdade com os brancos, conforme sugerido por grandes e persistentes lacunas entre as taxas de habitação para brancos e minorias. Em 2000, 47,6% dos americanos negros tiveram acesso ao crédito, para hispânicos taxa estava em 46,3% e 53,9% para outras minorias, ou seja, todas consideravelmente abaixo dos 73,8% para brancos. Já a contribuição dos empréstimos *subprime* para o crescimento de empréstimos por raça ou etnia apresenta uma imagem menos distinta. Para negros, empréstimos *subprime* representaram 29% contra 18% para brancos e hispânicos. Empréstimos *subprime* são especialmente mais presentes entre os negros em áreas de baixa de renda. Discrepâncias como essas afirmam que o aumento dos empréstimos

*subprime* resultou em uma forma sutil de diferenciação com base na raça e etnia nos mercados hipotecários.

Um dos objetivos do HMDA é permitir comparações entre empréstimos originados em grupos de mutuários por raça, etnia e sexo. Três tipos de resultados são avaliados na incidência de empréstimos de alto preço e as taxas de rejeição dos requerimentos. A análise do HMDA para 2004 e 2005 mostra que as diferenças encontradas entre os grupos em relação ao spread pago em empréstimos de alto preço foram geralmente pequenas. No entanto, a análise revelou diferenças substanciais no tocante à incidência de empréstimos de alto preço e de taxas de rejeição dos requerimentos entre grupos segmentados por raça, etnia e sexo no relatório HMDA de 2006. Os dados de empréstimos para compra da casa própria e para refinanciamento foram analisados nas linhas tradicionais e de tipo *subprime*. Para a compra de casas, em 2006, a média bruta de maior incidência de taxas mais caras de empréstimo foi 53,7% para negros e 17,7% para os brancos não hispânicos, uma diferença de 36 pontos. O HMDA 2006 indica que negros e hispânicos são mais prováveis de obter empréstimos com alto preço do que os brancos não hispânicos. Essa relação é válida tanto para compra da residência como para refinanciamento. A situação para asiáticos difere bastante daquela para negros e hispânicos: comparados com os brancos não hispânicos, os asiáticos têm a menor média de incidência de empréstimos de alto preço em 2006, para compra de casas e refinanciamento (tabela 1).

Na análise da diferença de preços de empréstimo em grupos separados por sexo, o HMDA 2006, tal como nos anos anteriores, revelou pouca disparidade. Mutuários do sexo feminino geralmente têm uma incidência ligeiramente menor nos empréstimos de alto preço do que os de sexo masculino, tanto para compra de casas como para refinanciamento. Para taxas de rejeição de empréstimo por raça e etnia e sexo, análise do HMDA nos últimos anos tem constatado que há uma grande variabilidade através dos grupos. Nos dados de compra de residências e refinanciamento em 2006, os indígenas americanos, negros e brancos hispânicos tiveram maiores taxas de rejeição do pedido de empréstimo do que os brancos não hispânicos. Os negros tiveram a maior taxa. O padrão foi menos consistente para asiáticos, que tiveram taxas maiores do que brancos não hispânicos para compra de casas, mas taxas menores quando se trata de refinanciamento (tabela 2).

**Tabela 1 – Incidência de empréstimos de alto preço por raça, etnia e sexo.**

Raça, etnia e sexo	2005				2006			
	Quantidade de empréstimos	Incidência Bruta	Incidência, por filtrada por fatores ligados ao credor e mutuário		Quantidade de empréstimos	Incidência Bruta	Incidência, por filtrada por fatores ligados ao credor e mutuário	
			Mutuário avaliado	Mutuário avaliado e credor			Mutuário avaliado	Mutuário avaliado e credor
<b>Compra de residência</b>								
Indiano Americano ou Nativo do Alaska	27.766	35,3	29,5	21,8	21.615	34,2	30,5	24,5
Asiático	237.383	16,6	15,8	16,6	187.187	16,8	15,3	16,8
Negro ou Afro	312.451	54,7	47,0	27,2	31.865	53,7	47,6	30,3
Americano	2.345	34,8	30,4	21,0	18.773	34,0	29,2	22,9
Nativos do Havai ou Irlandeses	2.112	30,4	28,7	20,8	2.112	27,6	28,6	20,7
Dois ou mais raças minoritárias	51.881	18,2	23,0	19,0	44.666	17,5	23,8	19,8
Mestiça	431.159	32,4	33,6	21,6	377.985	29,2	31,8	23,3
Não disponível	464.634	46,1	34,2	21,9	464.291	46,6	35,1	24,0
Branco hispânico	2.789.265	17,2	17,2	17,2	2.406.570	17,7	17,7	17,7
Branco não hispânico								
<i>Sexo</i>								
Um requerente masculino	1.392.947	31,7	31,7	31,7	1.255.567	32,3	32,3	32,3
Um requerente feminino	1.021.006	30,8	29,8	30,8	925.029	30,9	30,2	31,2
Dois requerentes masculinos	44.278	23,1	23,1	23,1	36.405	23,9	23,9	23,9
Dois requerentes femininos	3.614	24,7	22,4	23,9	31.062	26,2	22,5	23,4
<b>Refinanciamento</b>								
Indiano Americano ou Nativo do Alaska	37.213	28,9	32,1	24,1	27.748	32,8	36,1	29,5
Asiático	165.011	15,2	18,9	21,1	127.873	19,6	23,7	25,3
Negro ou Afro	441.299	49,3	45,0	27,2	397.452	52,8	50,0	33,0
Americano	31.453	28,4	32,2	24,3	24.078	33,6	37,5	30,0
Nativos do Havai ou Irlandeses	365	28,6	29,5	24,2	2.913	28,0	28,9	30,8
Dois ou mais raças minoritárias	612	19,3	26,2	22,4	41.875	26,2	33,3	26,9
Mestiça	752.573	32,2	38,0	24,5	570.431	38,2	43,7	30,6
Não disponível	478.381	33,8	31,5	23,6	437.163	37,7	37,0	29,7
Branco hispânico	3.496.425	21,0	21,0	21,0	2.596.873	25,7	25,7	25,7
Branco não hispânico								
<i>Sexo</i>								
Um masculino	1.424.721	30,3	30,3	30,3	1.197.165	34,6	34,6	34,6
Um feminino	1.229.138	31,1	30,0	30,4	1.033.700	35,3	34,3	34,5
Dois masculino	37.442	21,2	21,2	21,2	27.336	26,6	26,6	26,6
Dois feminino	41.572	27,0	23,5	22,5	31.179	34,1	29,9	26,6

Fonte: Home Mortgage Disclosure Act 2006. Disponível em: <[www.ffic.gov/hmda](http://www.ffic.gov/hmda)>

Na observação das taxas de spread cobradas nos empréstimos de alto preço, o valor médio pago pelo requerente negro foi moderadamente mais alto que o valor cobrado de brancos não hispânicos e de brancos hispânicos foi ligeiramente mais elevado. O spread pago pelos asiáticos nos empréstimos de alto custo foi, na média, o mesmo pago por brancos não hispânicos (tabela 5).

**Tabela 2 – Taxa de rejeição de requerimentos de empréstimos por raça, etnia e sexo, HMDA 2006.**

Raça, etnia e sexo	Compra de residências		Refinanciamentos				Incidência, por filtrada por fatores ligados ao credor e mutuário	
	Quantidade de pedidos atendidos pelo credor	Taxa de Negação	Incidência, por filtrada por fatores ligados ao credor e mutuário		Quantidade de pedidos atendidos pelo credor	Taxa de Negação	Mutuário avaliado	Mutuário avaliado e credor
			Mutuário avaliado	Mutuário avaliado e credor				
Indiano Americano ou Nativo do Alasca	34.646	25,9	22,2	18,2	63.757	44,7	44,8	37,7
Asiático	264.397	17,0	14,5	14,8	215.172	27,7	33,2	34,6
Negro ou Afro Americano	553.168	31,6	27,7	21,5	883.842	44,9	46,2	38,7
Nativos do Havai ou Irlandeses	29.104	23,4	20,3	17,4	47.437	36,4	41,8	37,5
Duas ou mais raças minoritárias	3.139	20,2	18,0	17,2	5.878	40,5	42,9	37,3
Mestiça	57.781	13,6	17,0	14,9	7.403	34,0	40,3	34,4
Não disponível Not available	611.069	24,2	23,7	18,1	1.448.614	48,0	49,6	38,3
Branco hispânico	719.166	25,4	20,3	17,5	801.813	33,5	36,6	35,8
Branco não hispânico	3.063.436	13,1	13,1	13,1	4.343.279	30,6	30,6	30,6
<i>Sexo</i>								
Um masculino	1.833.621	21,7	21,7	21,7	2.324.086	37,6	37,6	37,6
Um feminino	1.334.498	21,0	20,5	20,9	1.926.089	36,1	35,0	35,9
Dois masculino	50.505	19,2	19,2	19,2	5.087	36,5	36,5	36,5
Dois feminino	43.322	19,5	17,4	17,7	60.185	39,5	36,8	36,1

Fonte: Home Mortgage Disclosure Act 2006. Disponível em: [www.ffic.gov/hmda](http://www.ffic.gov/hmda)

**Tabela 3 – Spreads médios entre o APR (custo efetivo anual do empréstimo) e o rendimento pago pelos títulos do Tesouro dos EUA, agrupados por raça, etnia e sexo.**

Raça, etnia e sexo	2005				2006			
	Quantidade de empréstimos	Incidência Bruta	Incidência, por filtrada por fatores ligados ao credor e mutuário		Quantidade de empréstimos	Incidência Bruta	Incidência, por filtrada por fatores ligados ao credor e mutuário	
			Mutuário avaliado	Mutuário avaliado e credor			Mutuário avaliado	Mutuário avaliado e credor
<b>Compra de residência</b>								
Indiano Americano ou Nativo do Alaska	9.799	4,6	4,8	4,8	7.388	5,2	5,2	5,2
Asiático	39.471	4,6	4,7	4,7	31.395	5,0	5,1	5,1
Negro ou Afro Americano	171.009	5,0	4,9	4,9	171.238	5,7	5,6	5,3
Nativos do Havai ou Irlandeses	8.162	4,6	4,8	4,8	6.376	5,2	5,2	5,1
Duas ou mais raças minoritárias	641	4,8	4,9	4,8	583	5,4	5,4	5,3
Mestiça	9.468	4,6	4,8	4,8	7.802	5,3	5,3	5,2
Não disponível	13.974	4,9	4,9	4,8	110.527	5,5	5,5	5,3
Branco hispânico	214.415	4,6	4,7	4,8	216.422	5,3	5,2	5,2
Branco não hispânico	479.338	4,7	4,7	4,7	426.138	5,1	5,1	5,1
<i>Sexo</i>								
Um masculino	441.919	4,8	4,8	4,8	405.414	5,3	5,3	5,3
Um feminino	313.959	4,8	4,8	4,8	285.937	5,3	5,3	5,3
Dois masculino	10.213	4,5	4,5	4,5	8.716	5,2	5,2	5,2
Duas feminino	8.943	4,7	4,6	4,5	8.142	5,4	5,3	5,2
<b>Refinanciamento</b>								
Indiano Americano ou Nativo do Alaska	1.077	4,8	4,8	4,8	9.096	5,1	5,1	5,1
Asiático	25.119	4,7	4,8	4,8	25.096	4,9	5,0	5,1
Negro ou Afro Americano	217.351	5,0	5,0	4,9	20.991	5,4	5,3	5,2
Nativos do Havai ou Irlandeses	8.945	4,8	4,8	4,8	8.102	5,1	5,1	5,1
Duas ou mais raças minoritárias	1.043	4,9	4,9	4,8	815	5,2	5,3	5,2
Mestiça	11.815	4,7	4,8	4,8	10.958	5,0	5,1	5,1
Não disponível	242.666	5,0	5,0	4,8	217.915	5,3	5,3	5,1
Branco hispânico	161.713	4,8	4,8	4,8	164.748	5,1	5,1	5,1
Branco não hispânico	73.329	4,8	4,8	4,8	668.337	5,1	5,1	5,1
<i>Sexo</i>								
Um masculino	432.386	4,9	4,9	4,9	414.387	5,2	5,2	5,2
Um feminino	382.071	4,9	4,9	4,9	365.368	5,2	5,2	5,2
Dois masculino	7.937	4,8	4,8	4,8	7.276	5,0	5,0	5,0
Duas feminino	11.208	4,8	4,8	4,8	10.646	5,1	5,1	5,0

## **b) O aspecto geográfico**

O trabalho de Brevoort e Hannan (2004) emprega dados anuais dos empréstimos CRA, no período de 1997 a 2001, para nove áreas metropolitanas dos Estados Unidos. O objetivo é investigar o papel da distância entre mutuário e credor no mercado de empréstimos e como este mudou ao longo do tempo. Os autores explicam que não há prova definitiva de que o espaço geográfico deixou de ter importância para o acesso a crédito e serviços bancários, nos Estados Unidos. Na realidade, o grosso das evidências sugere que a distância entre requerente e instituição credora pode ser de uma relevância crescente no mercado local de empréstimo, e a própria tecnologia pode ter contribuído para tanto, ao contrário do que dizem os críticos do CRA. A distância também se torna importante, na medida em que a tecnologia levou os grandes bancos a maiores distâncias, mas sem garantir, necessariamente, a garantias de acesso aos serviços.

“Neither of these studies addresses the possibility that the technological advancements that led to these changes, most notably credit scoring, may have been adopted more fully by larger banks. Thus the increase in the average distance between borrower and lender may be the result of a small number of banks who, because of the new technology, have effectively become national or regional lenders (BREVOORT; HANNAN, 2004, p. 21).

Brevoort e Hannan afirmam que a distância é negativamente associada à chance de um empréstimo ser feito nos bairros de periferia e seu efeito é consistentemente mais negativo, quanto menor o tamanho da instituição de crédito.

“We find that, even within areas generally considered to represent a local market, distance between bank and census tract is negatively associated with the likelihood of a commercial loan being made. Further, this deterrent effect of distance is more important, the smaller is the size category of the bank. In other words, distance matters in explaining where a bank chooses to lend in a metropolitan area, and it matters more for smaller banks than for larger banks”. (BREVOORT; HANNAN, 2004, p. 23)

A área geográfica ao longo do qual os bancos estão dispostos a conceder crédito tem importantes implicações para a concorrência nos empréstimos bancários, bem como a aplicação da política antitruste. Segundo os autores, há alguns indícios de que as melhorias na tecnologia da informação, mais notavelmente de avaliação de crédito, podem ter aumentado a capacidade dos bancos para emprestar a mutuários mais distantes dos bancos, e essa mudança poderia expandir o tamanho do mercado em termos geográficos. Entretanto, se este efeito é limitado aos maiores credores, uma consequência é que o mercado fique segmentado e o empréstimo a distância por bancos locais realmente diminua.



“The observed changes in the role of distance over the time period examined are not as robust across metropolitan areas or size categories of the banks. However, we do find that within a majority of the metropolitan areas examined, distances between borrower and lender became even more negatively associated with the likelihood of an observed commercial loan over time, consistent with the notion that, as competition increases from lenders located outside the market, local lenders reallocate resources toward loans in which they enjoy a locational advantage”. (BREVOORT; HANNAN, 2004, p. 25)

Brevoort e Hannan concluem que suas pesquisas, combinadas aos dados disponíveis na literatura existente, sugerem que as mudanças tecnológicas nos mercados de crédito têm gerado efeitos bastante assimétricos, de acordo com o tamanho da instituição, sobre a relação entre distância e acesso ao crédito.

Também a partir de indicadores geográficos, o relatório HMDA 2006 relacionou a distribuição de pontuação em análise de crédito de mutuários às áreas de baixa renda e com níveis diversos de composição de minorias étnicas, utilizando dados do Censo 1990-2000. Foram considerados dados sobre a pontuação obtida por mutuários hipotecários na avaliação de crédito, relacionando-os às áreas estatísticas censitárias MSA. No geral, as MSAs são desenhadas para serem homogêneas com respeito às características da população, o status econômico e as condições de vida. Assim, as áreas censitárias diferem ao longo de uma faixa de medidas sócio-econômicas.

A pontuação de crédito verificada foi analisada nas MSAs com três níveis de renda familiar média e com diferentes faixas de composição da população por minorias étnicas (tabela 6). Nacionalmente, 15% dos indivíduos com registros de avaliação de crédito em alguma instituição não fizeram a pontuação mínima ou não pontuaram; 19% pontuaram e têm uma hipoteca e os restantes 66% pontuaram e não têm hipoteca. Do total de indivíduos que pontuaram e têm hipotecas, 80% tiveram pontuação de crédito alta, isto é, pontuação que os tornariam capazes de ser aprovados na maioria dos requerimentos de empréstimos hipotecários existentes. Apenas 10% de mutuários com baixa pontuação têm hipotecas.

A distribuição da pontuação de crédito difere através das áreas MSAs agrupadas em por níveis de renda e composição étnica. Indivíduos habitantes de MSAs de maior renda, isto é, renda média familiar de 120% ou mais da renda média para aquela área estatística, tendem a ter as pontuações de crédito mais altas que indivíduos em outras áreas. Por exemplo, na média, 88% dos indivíduos que pontuaram, têm uma hipoteca e vivem em uma MAS de alta renda tiveram as maiores pontuações de crédito. Em comparação, apenas 59% dos mutuários hipotecários que puderam ser avaliados e que vivem em áreas MAS de menor renda tiveram pontuações altas. Também a proporção de indivíduos em áreas de alta renda que não

pontuaram na avaliação de crédito é menor que dos indivíduos em áreas de baixa renda: 9% contra 28%, respectivamente.

**Tabela 4 – Pontuação dos mutuários em avaliação de crédito por áreas de baixa renda e com diferentes composições étnicas - dados reportados ao HMDA 2006**

MSAs por renda e composição de minorias	Mutuários avaliados por análise de crédito						Total	Memo: Percentual de registros de avaliação de crédito da população
	Pontuação baixa		Pontuação média		Pontuação alta			
	Percentual da MAS sub-categoria	Percentual da MAS categoria	Percentual da MAS sub-categoria	Percentual da MAS categoria	Percentual da MAS sub-categoria	Percentual da MAS categoria		
Proporção da renda média da MAS menos que 50% .....	24,9	2,9	16,4	2,0	58,7	0,9	100,0	4,7
50-79 .....	18,1	21,1	14,4	17,3	67,5	10,0	100,0	10,7
80-119 .....	11,2	56,7	10,8	56,0	78,1	50,4	100,0	20,6
120% ou mais	5,5	19,3	7,0	24,8	87,5	38,7	100,0	28,9
Total		100,0		100,0		100,0		
Composição étnica ou racial (minorias como percentual da população menor que 10% .....								
10-49 .....								
50-79 .....	8,5	34,1	8,9	36,6	82,6	42,3	100,0	25,9
80-100 .....	9,4	42,2	9,6	44,0	81,0	46,2	100,0	20,3
Total	15,3	12,4	13,1	10,9	71,6	7,4	100,0	12,5
Memo: MSAs desconhecidas	21,9	11,3	15,9	8,4	62,1	4,1	100,0	8,7
Total	11,1		10,7		78,2		100,0	10,2
<b>Total</b>	<b>10,2</b>		<b>9,9</b>		<b>79,9</b>		<b>100,0</b>	<b>19,2</b>

Fonte: Home Mortgage Disclosure Act. Disponível em: [www.ffic.gov/hmda](http://www.ffic.gov/hmda)

A distribuição de pontuação de crédito também difere através de MSAs com diferentes composições de minorias étnicas. Em áreas com menos de 10% de população composta por minorias, 83% dos mutuários hipotecários tiveram pontuação alta na avaliação de crédito. Nas MSAs cuja população de minorias supera 80%, só 46,2% foram bem avaliados. Novamente, a porcentagem de indivíduos que não conseguiram pontuar na análise de crédito diferencia-se bastante através dos agrupamentos por minorias. Nas áreas predominantemente sem minorias, 10% dos indivíduos não puderam ser avaliados; em contraste, nas áreas com maior incidência de minorias, 24% dos indivíduos não pontuaram (tabela 6).

## **3.2 O CRA É UMA SOLUÇÃO RAZOÁVEL?**

### **3.2.1 Os problemas de execução**

A execução do CRA tem sido descrita como arbitrária e inconsistente. Os críticos alegam que os resultados dependem da vigilância de ativistas comunitários locais, de fatores competitivos no setor financeiro, das decisões dos bancos em promover fusões e dos caprichos dos reguladores. As responsabilidades das autoridades se resumem em três níveis: incentivar os mutuantes a satisfazer as necessidades de crédito de toda a comunidade, avaliar seu desempenho e cumprimento das disposições da lei, e considerar este desempenho quando da avaliação dos pedidos de aprovações federais. As agências encontraram obstáculos de execução nas três direções. Hossain (2004) reúne essas dificuldades em categorias:

#### **a) Indefinição das Responsabilidades**

O CRA obriga os bancos a contribuir para o atendimento das necessidades de crédito de toda a comunidade, sem abrir mão da segurança e conformidade nas operações. Exige que os reguladores incentivem os bancos a atingir esse objetivo. Também exige que os reguladores avaliem o sucesso ou o fracasso dos bancos nesse intento e, se apurar que um banco não foi capaz de fazê-lo, deve-se considerar esta falha quando este demandar aprovação ou autorização federal para alguma operação. Antes de promover tal incentivo, porém, as agências devem avaliar se há necessidades de crédito não atendidas na comunidade em questão e se os mutuantes locais podem satisfazê-las de forma segura e rentável. No entanto, o Congresso não fornece qualquer norma para determinar se um banco é ou não capaz de atender a demanda de crédito local e, caso seja, não há indicação de que tipo de incentivo deve ser dado. Além disso, incentivar não significa necessariamente obrigar. Também não fica claro como definir “mau desempenho”. A lei dita apenas que o pobre desempenho para o CRA terá impacto negativo nas futuras aprovações regulamentares, mas não explica que peso deve ser dado. Para completar, fusões e aquisições têm critérios e justificações diferentes. Não está claro se o desempenho no CRA é sempre compatível com os critérios já existentes.

#### **b) Falta de orientações**

Os artigos da lei foram elaborados de forma ampla e carecem de complementação. Mesmo orientações simples, mas importantes, como o que constitui “comunidade”, se os bancos devem atender a mutuários de baixa renda ou a bairros de baixa renda, por exemplo, não estão presentes. Não explica como delimitar a área geográfica atribuída a uma instituição bancária, o modo como as necessidades de crédito devem ser determinadas, como definir

renda baixa e média. A lei deixou a formulação de detalhes específicos de avaliação e de execução a cargo das agências reguladoras. Mas trata-se de uma regulamentação ampla e que envolve interesses conflitantes. Mesmo após os reguladores recorrerem à opinião pública (audiências), não se chegou a um formato que minimize as reclamações.

**c) Conflitos entre os objetivos da lei: flexibilidade e consistência**

Por um lado, a lei deve ser flexível, para permitir um julgamento adequado, já que existem características únicas das instituições e de suas respectivas comunidades. Por outro, para a efetiva aplicação da lei, a avaliação do CRA tem que ser consistente. Flexibilidade e consistência podem ser contraditórias. Quanto mais rígidas as fórmulas de avaliação aplicadas, maior será a consistência, porém há menor discricionariedade para avaliar circunstâncias específicas do objeto em exame. Ao que parece, o CRA não se destina a afetar ou limitar o fluxo de crédito a qualquer área geográfica, com base em quaisquer critérios, incluindo volume de depósitos, população de minorias, nível de renda média ou tipo de empréstimos. O objetivo não é perturbar o fluxo de crédito competitivo no mercado e sim garantir que os mutuantes não ignorem boas perspectivas de negócios só porque os mutuários ou empresas estão localizadas em certas áreas ou possuem baixos rendimentos. A lei não visa exclusivamente proteger qualquer minoria, mas a proteção de todos os mutuários que vivem nessas localidades. A intenção da flexibilidade é proporcionar aos credores liberdade para que eles mesmos possam formular sua estratégia, a fim de atender as necessidades específicas de cada comunidade, de acordo com sua dimensão, capacidade e restrições próprias de mercado. No entanto, já que flexibilidade e especificidade podem se tornar conflitantes com o objetivo de ampliar o acesso ao crédito, o CRA deve buscar um delicado equilíbrio entre a flexibilidade e a coerência. A melhoria das normas de exame e a padronização da avaliação devem percorrer um longo caminho em direção a esse equilíbrio.

**d) O condicionamento geográfico e as transformações tecnológicas**

A definição de "comunidade" pode se tornar irrelevante no atual contexto de desregulamentação financeira. Se o objetivo da lei é aumentar o acesso ao crédito na comunidade, é necessária uma definição precisa do termo, a fim de que o CRA possa cumprir seu papel. No momento em que a lei foi promulgada, cada credor tinha definida sua área geográfica de avaliação. Esta era determinada com base na localização espacial em torno de suas agências e caixas eletrônicos. No entanto, no âmbito do sistema atual, um número significativo de seus empréstimos é feito fora de seu entorno geográfico, diretamente ou através de seus afiliados não-bancários. O desempenho para o CRA, nesse caso, não é rigorosamente analisado.

### e) **Abrangência da lei**

É provável que a abrangência do CRA deva ser reconsiderada. Instituições depositárias já não são os mutuantes dominantes no mercado hipotecário. Além disso, essa limitação tornou-se arriscada. Eles não são os únicos receptores de depósitos na comunidade nem os únicos beneficiários da proteção implícita do governo (fundo de garantia de depósitos). Estas alterações sugerem ampliação da cobertura do CRA para incluir as instituições que não são atualmente abrangidas pela lei.

### **3.2.2 Escopo geográfico e institucional e a rentabilidade dos empréstimos CRA**

As instituições bancárias contestam a obrigação de emprestar de acordo com critérios geográficos, alegando que isso distorce as decisões de investimento local a ponto de, na verdade, prejudicar as comunidades alvo da lei. Reclamam que a carga regulamentar e os incentivos são orientados apenas para alguns e não para todos os intermediários financeiros, como uma simples mudança da composição dos empréstimos, colocando um encargo injusto e ineficiente sobre os bancos e instituições de poupança. Além disso, negam que se possa justificar o CRA como um *quid pro quo* para uma subvenção líquida a partir do governo federal aos bancos e que, do ponto de vista econômico, o CRA é ruim, pois se coloca uma carga regulamentar em apenas um tipo de instituição financeira (bancos e instituições de poupança e empréstimo), deixando de fora outros participantes do mercado, tais como companhias de seguro e empresas de valores mobiliários.

Gunther (2000) sugere que a lei gera custos elevados de diferentes formas, pois espera dos bancos não só expandir o crédito, mas também manter a segurança e a solidez de suas operações, objetivos que, para o autor, são mutuamente inconsistentes. Gunther também argumenta que as deficiências de mercado e de discriminação não são significativas para justificar o CRA, pois a lei obriga os bancos a envolver-se em empréstimos não rentáveis e arriscados. Na medida em que força instituições a emprestar a mutuários menos solventes, aumenta o risco e reduz a sua rentabilidade. Enquanto obriga a emprestar localmente, mina a capacidade dos bancos de diversificar seus empréstimos geograficamente, comprometendo a solidez de seu portfólio. Ademais, nos momentos de abrandamento econômico, quando bancos devem necessariamente reduzir seus riscos, as avaliações do CRA dariam baixo desempenho, mas tratar-se-ia, na verdade, de uma redução prudente de empréstimos arriscados. Assim, a exigência de que bancos devam emprestar onde quer que eles aceitem

depósitos seria, segundo Gunther, uma má escolha para superar o racionamento de crédito, porque prejudica a inovação, a especialização e a economia de escala.

Para Meeker e Myers (2002), a rentabilidade de muitos programas especiais de crédito, criados para atender ao CRA, tem sido questionada tanto do ponto de vista teórico, quanto prático. Os argumentos variam de “se o negócio fosse rentável, não teria que ser obrigatório” a “o CRA nos mostrou novas oportunidades de negócios”. Muitos percebem o CRA como um negócio altamente arriscado e que gera pouco lucro. Por outro lado, dizem os autores, há evidências de que as perdas com o CRA não são maiores que nos empréstimos convencionais.

“Being profitable by simply avoiding losses, however, is not enough. The returns on CRA loans must be as great as those received on other products if lenders are to have a business incentive to extend these loans. Without such returns, institutions will be reluctant to make CRA loans and will be at a competitive disadvantage with lending institutions not subject to CRA. In the early 1990s, a U.S. Senate task force ranked CRA tenth on a ‘Ten Worst Regulations List.’ (MEEKER; MYERS, 2002, p. 13)

Segundo esses autores, estudos encomendados pelos próprios banqueiros têm indicado que o CRA é um dos mais caros regulamentos a cumprir. Alguns argumentaram que o CRA força os bancos a conceder empréstimos que não fariam se não fossem obrigados, sujeitando-os a aumentar o risco de crédito a um nível que o lucro não compensa. Entretanto, dados sobre perdas de rentabilidade nos empréstimos CRA, geralmente, não demonstram que estas operações sejam mais arriscadas ou menos lucrativas que empréstimos convencionais. As sondagens sobre a rentabilidade dos negócios CRA indicam que alguns credores sacrificam parte do lucro para subsidiar a atividade, enquanto outros conseguem fazer dinheiro ao atenderem às classificações de desempenho.

“Factors hindering profitability were higher paperwork costs, the need for staff with specialized knowledge about subsidy programs, and screening and monitoring costs required by some programs. Also important in the profitability equation were limitations in subsidy programs that discouraged or prevented lenders from pricing for risk. An interesting observation from round table participants was that smaller community banks may have transactions cost and risk management advantages over larger institutions in extending CRA loans. These potential advantages resulted from smaller lenders knowing their community residents better and developing stronger borrower relationships over time”. (MEEKER; MYERS, 2002, p. 14)

Este vínculo estreito entre mutuário e prestador permite o acompanhamento mais personalizado de empréstimos, algo que foi aparentemente difícil de replicar numa escala maior. Grandes credores, por outro lado, tendiam a apoiar-se em medidas padronizadas de risco e processos para lidar com um volume superior de empréstimos a um baixo custo. O problema é que esse tipo de operação muitas vezes não se encaixa em padrões tradicionais de

análise e a necessidade de lidar individualmente com estes empréstimos acaba por aumentar os custos da operação. Menos contato direto com os mutuários também pode resultar em maiores riscos para as instituições. Ao explorar as diferenças de rentabilidade, os autores descobriram que os mutuantes mais rentáveis trataram sua carteira CRA do mesmo modo como sempre fizeram com os empréstimos convencionais. Na verdade, desistiram de uma pequena parte de suas taxas, em detrimento de baixar muito as taxas de juros, mantendo os custos de originação e serviço próximos aos dos empréstimos convencionais.

“Nearly all institutions, including those with more profitable programs, loosened their credit standards on CRA loans relative to standards on their conventional loans. These institutions did so without appreciable increases in loan losses. Further, nearly all indicated that credit risk on CRA loans is manageable. However, we found institutions with less profitable CRA programs experienced higher delinquencies on their CRA loans than those with comparably profitable programs. Since managing delinquencies translates into higher transaction costs, we suspect the higher transactions costs reflect a riskier loan portfolio. This higher risk may be an important factor in explaining lower CRA loan profitability at some institutions”. (MEEKER; MYERS, 2002, p. 25)

Assim, a chave do sucesso na condução de operações CRA parece ser a abordagem "business as usual", ou seja, incorporar esse tipo de empréstimo em condições normais de funcionamento da instituição. No caso de alguns credores, isso não envolve serviços ou taxas especiais, nem mesmo concessões limitadas sobre tarifas e sim uma modesta flexibilização das normas de crédito para avaliação. Para os grupos comunitários e organizações sociais, a chave para a expansão dos benefícios do CRA parece residir em ajudar as instituições a reduzir seus custos de operação. Programas de aconselhamento pré e pós-venda, que ajudem a reduzir a inadimplência, bem como a assistência ao inadimplente, são maneiras de promover essa redução.

### **3.2.3 O ativismo comunitário e a ação de grupos de interesse**

Os compromissos de empréstimo enunciados pelas organizações comunitárias como prova do resultado positivo do CRA são rotulados por elas como “regulação por baixo” ou “acordos negociados”. Mackinley contesta, classificando as ações dos ativistas comunitários como formas de coerção e extorção praticadas contra as instituições financeiras.

“A more accurate characterization would be codified extortion. In fact, comments by those who utilize such agreements to extract negotiated settlements often resemble utterances of organized crime figures. Typical is a statement by Bruce Marks, executive director of Union Neighborhood Assistance Corporation and self-styled “urban terrorist,” who threatened that, if banks aren’t willing to meet the new standards of community investment, then, “we’ll have to start making it in their interest [to do so]”. (MACKINLEY, 2002, p. 34)

Segundo o autor, o CRA cria as condições para um clássico caso de “doação de dinheiro dos outros”. O negócio dos banqueiros é emprestar. Sob as regras do CRA, são obrigados a trabalhar com riscos que os podem levar a demissão, descontentamento de acionistas e ações judiciais. Nenhuma disciplina semelhante é imposta aos grupos comunitários e agências reguladoras.

“Coercion enters the picture because these community groups know that time is of the essence in merger transactions, and that any source of delay means more time and, thus, money, is consumed. As a representative of the Association of Community Organizations for Reform Now (ACORN) put it, “When you’re talking a billion-dollar merger, every day of delay costs lots of money. It’s cheaper to negotiate than to fight”. (MACKINLEY, 2002, p.35)

O autor explica que as organizações comunitárias que fiscalizam a ação dos bancos no que tange ao CRA não passam de grupos de interesse bem organizados, mas que têm um papel relevante no resultado das negociações.

“For example, one of the recent high profile announcements of such commitments involved Fleet Financial Group. Bruce Marks showed up at the announcement to praise the commitment, which included a \$140 million initiative to be administered by Marks’ own organization. The group was to be paid a sum to administer the program but the exact sum was not disclosed. Marks denied that his enthusiasm for the initiative had anything to do with the resources his organization stood to gain”. (MACKINLEY, 2002, p.35)

Mackinley acrescenta que reguladores e políticos também têm a lucrar com o CRA. O anúncio de milhões de dólares destinados a empréstimos nas comunidades mais pobres, via grandes compromissos dos bancos, tem forte apelo de imagem e pode resultar em publicidade grátis para autoridades e potenciais candidatos a qualquer coisa. No entanto, tais táticas impõem um peso aos mutuantes, bem como a instituições que não praticam discriminação, mas suportam a regulação a fim de evitar problemas de imagem.

Por último, o autor acusa as autoridades regulatórias de perseguir as grandes instituições, por ser nestas que dinheiro se concentra. Além disso, embora esse tipo de empréstimo tenha aumentado nos grandes bancos, as pequenas instituições foram na direção oposta, por não ser nicho de possíveis requerimentos de fusões e aquisições. Neste caso, grandes bancos são alvo certo.

“As bank robber Willie Sutton would say, big banks are targeted because that’s where the money is. Unfortunately, the implicit assumption in this approach is that larger institutions such as Fleet, Bank of America, Shawmut, and Chevy Chase Federal Savings, the primary targets of CRA action, are the best institutions to make these loans to lower-income or minority groups. These agreements result in clear instances of government credit allocation brought about by the existence of CRA. As Glenn Canner, a member of the staff of the Fed, recognized over a decade ago, “Negotiated CRA settlements in the future are likely to continue to involve some elements of geographic credit allocation”. (MACKINLEY, 2002, p.37)



O estudo do Joint Center for Housing Studies apresenta outra conclusão. O fortalecimento dos grupos ativistas comunitários, na verdade, fortaleceu o crescimento dos empréstimos concedidos nas áreas de baixa renda. A capacidade da comunidade de exercer pressão sobre os bancos emergiu como um poderoso fator que contribuiu para o crescimento dos empréstimos aos mutuários alvo do CRA. A combinação entre o ativismo desses grupos e o esforço legislativo resultou em um período, no final dos anos 1980 e início de 1990, apelidado por um grupo comunitário de Chicago como "Idade de ouro do ativismo CRA". Em 1977, liderados por Gale Cincotta e pelo Chicago-based National Training and Information Center, os ativistas comunitários contribuíram para a aprovação do CRA. Em 1989, após grande pressão por reformas, os grupos ativistas conseguiram a publicação dos dados presentes atualmente nos relatórios HMDA.

As relações entre bancos e comunidades evoluíram, envolvendo tanto a colaboração como a confrontação entre os interesses. Na medida em que têm um desafio comum, bancos locais e grupos comunitários, trabalhando juntos, poderiam criar produtos melhores, adaptados às necessidades locais de expansão do acesso ao crédito, em muitos mercados sub-atendidos. Nos acordos entre os grupos comunitários e emprestadores, estes se comprometeram a cumprir metas específicas de empréstimos ou de prestação de serviços. Alguns acordos prevêem mecanismos que permitem que a comunidade acompanhar reveja e critique publicamente o desempenho da instituição. Além disso, muitos bancos, incluindo alguns dos maiores dos EUA, anunciam como compromisso o reinvestimento voluntário na comunidade, antecipando-se à necessidade de qualquer autorização ou aprovação das autoridades que assim exija.

Para fazer cumprir novos acordos – sejam voluntários ou negociados simultaneamente com a comunidade – as organizações locais apelam por vezes à atenção das entidades reguladoras, quando do pedido de alguma aprovação federal pelo banco acusado. Se o este não conseguiu entrar em acordo ou deixou de honrar um existente, grupos comunitários protestam para chamar a atenção pública e obter apoio para sua causa, ao perturbar as operações de banqueiros e reguladores. As autoridades reguladoras não estão imunes às táticas de confrontação, como ocorre por ocasião das audiências públicas, em que são cobradas no seu dever de fiscalizar a execução das determinações do CRA.

Confrontados com o potencialmente dispendioso atraso em operações de fusão ou aquisição, bem como danos causados à reputação perante a sociedade em geral, muitos banqueiros relutantemente entraram em negociações com grupos comunitários. Para cumprir suas obrigações CRA, muitos emprestadores têm ampliado sua sensibilização para áreas de

baixa renda e minorias. Forçados a ter um olhar mais atento, tiveram que melhorar sua informação sobre clientes potenciais, conceber novos produtos e serviços, além de detectar empréstimos a serem feitos em bairros previamente sub-atendidos. Como resultado, o trabalho em parceria com ativistas locais não só traz a vantagem de boas relações, públicas geradas por ser uma empresa cidadã, mas também expande, em última análise, o que acabou se tornando mercados rentáveis. No relatório do Federal Reserve Board de 2000, bancos informaram que empréstimos CRA para compra e refinanciamento de residências foram lucrativos em 82% das operações. Através do CRA, muitos grupos da comunidade também estabeleceram uma relação produtiva com os reguladores bancários, no sentido de ajudá-los a compreender melhor as oportunidades para aumentar a eficácia da regulação e supervisão.

Os grupos locais trabalham com credores em muitos aspectos. Uma abordagem comum é unir esforços em promover educação e aconselhamento para o empréstimo habitacional seguro. Com o tempo, os esforços da rede de aconselhamento para o crédito, operada em conjunto pela Neighborhood Corporation e a agência National Coalition Community Reinvestment – ACORN, permitiram que milhares de potenciais compradores tivessem contato com as instituições de crédito para finalmente comprar suas casas. Trabalhando em parceria com instituições locais de empréstimo, a ACORN e afiliados em todo o país identificaram compradores potenciais e trabalharam com eles para estabelecer metas financeiras claras e seguras para a compra da casa própria. Além disso, forneceram informações básicas sobre a forma de ultrapassar os obstáculos à compra do primeiro imóvel, incluindo um guia pormenorizado sobre a melhor forma de recuperar um histórico de crédito deficiente. Em Chicago, por exemplo, trabalhando em parceria com a comunidade e bancos, a ACORN orientou 180 requerentes, incluindo 120 mutuários afro-americanos com os menores níveis de renda. É resultado de orientações e indicações da ACORN 75% de todos os empréstimos de tipo CRA.

Outro exemplo de efetiva parceria entre organizações sem fins lucrativos e o setor privado é a Baltimore's St. Ambrose Housing Center, agência aconselhamento que recebe referências de bancos, financiadores de hipotecas, outros grupos comunitários e diretamente de indivíduos que estão passando por dificuldades em ter acesso ao crédito habitacional aprovado. Além disso, em resposta à uma recente onda de execuções e despejos resultantes da rápida ascensão de práticas predatórias de empréstimos em Baltimore, o St. Ambrose Housing Center também tem ampliado significativamente a atuação no aconselhamento pré-encerramento de operações.

Educação e aconselhamento têm centrado o foco, nos últimos meses, sobre a questão do empréstimo predatório. Além de fornecer informações gerais sobre como evitar tornar-se vítima de um esquema fraudulento de empréstimos *subprime*, as organizações comunitárias locais, como a Chicago Neighborhood Housing Services e a Legal Assistance Foundation of Chicago juntaram-se a 20 instituições financeiras para lançar um produto inovador chamado NORMAL - Neighborhood Ownership Recovery Mortgage Loan ou empréstimo hipotecário para recuperação da propriedade residencial. O empréstimo foi concebido para ajudar famílias em risco de execução hipotecária e conseqüente perda da casa, além de reparar danos financeiros causados por empréstimos predatórios. Estas iniciativas demonstram que os esforços de defesa do CRA vão muito além de simplesmente “ameaçar” as instituições bancárias.

### **3.3 EXCLUSÃO FINANCEIRA E O MERCADO *SUBPRIME***

Pelo viés da Exclusão Financeira, a avaliação do CRA não pode levar em conta apenas conceitos microeconômicos puros, tais como externalidades e assimetria de informação, presentes no debate analisado nas duas seções anteriores. O racionamento de crédito a mutuários e áreas de baixa renda tem a ver não com falhas de mercado, mas sim com a lógica de funcionamento de uma economia capitalista e da conjuntura global que integra as raízes da crise *subprime* à exclusão e exploração financeiras, decorrentes da herança de discriminação racial e desigualdade social nos Estados Unidos.

#### **3.3.1 O surgimento do setor *subprime***

A evolução do sistema de financiamento hipotecário nos EUA no pós-guerra refletiu tanto um compromisso do governo federal em aumentar o acesso à casa própria, como também uma crença na estabilidade macroeconômica de longo prazo. O governo federal incentivou uma mudança nas políticas de habitação: a FHA forneceu quase metade de todo o capital para as hipotecas dos EUA entre, 1949 e 1959, e estava disposta a subscrever garantias de uma porção significativa de outras operações. Mais adiante, o governo federal patrocinou um fundo para segurar as companhias de depósito que começavam a financiar uma grande proporção de empréstimos hipotecários. As taxas de habitação, que tinham caído 44% em 1940, subiram para 61% em 1960, chegando a 66% em 1980. Poucas falências bancárias ocorreram nesse período.

Para Dymski (2008), esse sistema de financiamento da habitação sempre foi ciclicamente instável. Os gastos em construção de novas moradias eram muito voláteis durante o ciclo de duração do investimento, implicando que a dívida hipotecária pendente era sempre mais variável que as flutuações no PIB. Também a variação da relação casas à venda/casas vendidas era bastante alta. Essa volatilidade tem duas raízes. Primeiro, a demanda por habitação depende da renda das famílias, que varia positivamente com o ciclo de crescimento da economia. Segundo, a oferta de crédito na qual a compra de casa própria se processa é restrita quando a economia está em baixa: o sistema financeiro é o foco da ação governamental para redução da oferta de crédito, quando se decide reter pressões inflacionárias através do aumento das reservas bancárias.

De 1950 até meados de 1970, bancos e *thrifts* atuaram nesse ambiente sem maiores problemas, mas logo a estrutura se provou insustentável. O gatilho foi a mudança de posição da economia dos EUA. Uma década tumultuada nos anos 1970 substituiu um período de estabilidade, inflação baixa e alto crescimento que prevaleceu sob o sistema de Bretton Woods. A partir de então, a confusão macroeconômica se estabeleceu: estagflação e taxas de juros bem acima do que a legislação antes permitia levaram a uma fuga de depósitos dos bancos para outros investimentos mais rentáveis, como aplicações nas inovações do mercado financeiro.

As instituições depositárias, com baixos níveis de depósitos para cobrir suas posições ativas, foram forçadas a emprestar a taxas nominais mais altas. A inversão da curva de juros causou perdas substanciais, especialmente para pequenos bancos de poupança ou *thrifts*, que originaram a maior parte da dívida hipotecária negociada a taxas fixas. Em 1979, o governo providenciou regulação e fundos para sanear a crise das companhias de poupança e empréstimo. O número dessas instituições caiu drasticamente e muitas se tornaram insolventes ou foram fundidas com bancos comerciais.

Nos anos seguintes, os bancos planejam sair da crise com estratégias de varejo que para vender serviços financeiros a consumidores e empresários com renda estável e posições positivas de riqueza. Como explicado anteriormente, essas estratégias consistiam em concentrar as agências em áreas de alta renda e sistematicamente evitar áreas mais pobres e com grande incidência de minorias étnicas e imigrantes. Essa nova estratégia mudou o equilíbrio de lucro bancário com base nos juros marginais para ganhos com base em tarifas por serviços financeiros. Essas estratégias conduziram a uma série de medidas com fins de expansão do mercado, com destaque para a consolidação através de fusões e aquisições. Cada vez mais o mercado bancário dos EUA é atendido por um estreito número de grandes bancos.

A taxa global de habitação nos EUA, que teve grande crescimento na década de 1970, começa a declinar a partir de 1980 do pico de 65.6% para 63.8% em 1986. Entretanto, segundo Dymski (2008, p. 9) essa crise das instituições de poupança e empréstimo não conduziu ao ponto crítico das finanças hipotecárias. A crise institucional teve efeitos mais profundos retidos por duas razões. Primeiro, o mercado de habitação se adaptou rapidamente à desaceleração da renda. Quando os rendimentos reais começaram a aumentar significativamente em 1983 e novamente em 1984, os preços permaneceram estáveis para a habitação. Em segundo lugar, a crise dos *thrifts* só acelerou uma tendência que já ganhava força, qual seja, a transformação de um sistema de financiamento com base na intermediação financeira para outro mais voltado a fundos do mercado de valores mobiliários, pela venda de hipotecas ao mercado financeiro. O processo de originação, manutenção e exploração das hipotecas foi dividido em partes, sendo cada uma precificada e realizada separadamente.

Essas mudanças resgataram o financiamento hipotecário, transformando um sistema com circuitos localizados de poupança, providos por inúmeros *thrifts* que detinham a tomada de decisões, em um mercado nacional cada vez mais dominado por emprestadores em grande escala. A relação de empréstimo no cerne do sistema do pós-guerra foi substituída: a alocação de crédito não mais se baseava em prestadores decidindo quais mutuários seriam beneficiados, através de características e motivações próprias dos requerentes e mutuantes; ao invés disso, envolvia identificar qual prospecção de mutuários atendia a padrões estabelecidos globalmente.

Dessa forma, a decisão de concessão de empréstimo foi sendo separada de uma obrigatória gestão mais cuidadosa do risco associado a cada operação. As instituições depositárias poderiam fazer hipotecas de longo prazo tanto quanto quisessem sem absorver os riscos de crédito e de liquidez inerentes. Em troca, os fundos de pensão e as empresas seguradoras que compravam a dívida hipotecária poderiam, se eles mantivessem os títulos até a data de pagamento, coincidir seus fluxos de caixa, já que seus passivos também são de longo prazo. Por isso, o risco de liquidez pode ser transferido através do empacotamento de operações hipotecárias e venda no mercado financeiro. Geram-se, dessa forma, mais fundos para os bancos iniciarem novamente o ciclo.

De 1980 a meados de 1990, a maioria das hipotecas foi conforme empréstimos tradicionais, subscritos pelas agências de fomento Fannie Mae e Freddie Mac, que mantiveram as operações em seus portfólios até finalmente vendê-las, acompanhando o processo de securitização. Essas agências acomodaram a necessidade de maior negociação de

hipotecas no mercado financeiro pela criação de títulos em que os participantes têm direitos sobre o crédito hipotecário subjacente, bem como a seus fluxos de caixa.

Em suma, a manutenção do financiamento para habitação nos EUA, após a crise nos anos 1980, não exigiu a invenção de novas instituições, mas apenas uma adaptação das que já existiam, além do mercado para o qual venderiam seus portfólios. Nesse sentido, Dymski (2008, p. 13) destaca um ponto fundamental: a posição única dos EUA como emissor da moeda de reserva mundial, considerada porto seguro de atração para investimentos de todo o mundo. A crise na economia global e a posição dos EUA nessa economia impulsionaram a mudança nas estratégias bancárias e exigiram a transição de um sistema de financiamento habitacional para outro.

A economia dos EUA restabeleceu um crescimento estável, enquanto a maioria dos países no mundo permaneceu em baixo crescimento durante o período. Atraindo investidores estrangeiros para seus títulos, recuperou o equilíbrio em conta corrente, além de que os fluxos de poupança permitiram restabelecer baixas taxas de juros nominais nos EUA. Taxas baixas de juros esconderam o risco implícito de empacotar e negociar hipotecas no mercado secundário. Com o tempo, é claro, esse risco seria exposto. O que Dymski conclui dessa conjuntura financeira global é que uma situação considerada como altamente segura, por si mesma encorajou a tomada de riscos excessivos. E a relação desse contexto mundial com a realidade interna de discriminação racial, exclusão financeira e desigualdade nos EUA é a que levará aos abusos no setor *subprime* e à crise imobiliária de 2007-08.

### **3.3.2 Discriminação racial, desigualdade e exclusão financeira.**

O aumento das taxas de habitação na década 1950 até os anos 1980 é uma medida de prosperidade da classe trabalhadora durante o pós-guerra. Mas esta prosperidade existiu em um contexto de substancial desigualdade e contínua discriminação racial. Afro-americanos e outras minorias foram segregados e esquecidos em áreas pobres em infra-estrutura e indicadores sociais, como casa própria, por exemplo. Como já citado, as políticas federais para habitação particularmente tiveram sua culpa, já que, por várias décadas a partir de 1930, a Federal Housing Administration orientou o impedimento de financiamento de casas em bairros de minorias e/ou de baixa renda. Essa segregação reforçou as disparidades raciais e de riqueza. Instituições depositárias também tiveram sua participação na exclusão: não localizaram suas sucursais nesses bairros, nem mesmo fizeram empréstimos para essas famílias.

Em reação, afro-americanos e outras minorias criaram pequenas cooperativas em muitas cidades. No entanto, a maior parte dos serviços financeiros de crédito era prestada nessas áreas por lojas locais e prestadores informais, pequenas companhias financeiras e corretores de penhor. A maioria cobrava taxas altamente extorsivas. Outra tendência, o “*white flight*” ou “fuga de brancos” de bairros na década de 1960 e 1970 aprofundava o isolamento e a segregação. Os bancos reagiram reduzindo ainda mais os empréstimos hipotecários nessas áreas. As instituições depositárias defendiam-se argumentando que não faziam *redlining*; apenas não eram demandadas compras de casas nessas áreas. Então as comunidades exigiram relatórios mais extensos a ser apresentados pelos mutuários hipotecários. E os novos dados, que agora levavam em conta raça e etnia dos requerentes, mostraram que habitação para afro-americanos e latinos caiu na década de 1980, em plena crise do setor, enquanto que para brancos, cresceu.

Na década de 1990, a postura estratégica dos bancos em relação às áreas dominadas por minorias ou requerentes de baixa renda mudou. A exploração racial acabou por conduzir o mercado hipotecário de baixa renda ao empréstimo predatório. Com o aprofundamento da desigualdade social, bancos cada vez mais se voltaram à rápida expansão da população de baixa renda, cujos integrantes eram em grande parte minorias e também trabalhadores imigrantes, emissores de fluxos financeiros para seus países. Os bancos tinham uma pequena faixa de participação na prestação de serviços para emissão desses valores e descobriram um mercado potencial como fonte de tarifas.

Esse segmento oferece grandes lucros potenciais. Segundo Dymski (2008, p. 19), famílias não bancarizadas podem gerar US\$ 6.2 bilhões em taxas, uma média de cerca de US\$ 200 por família, ao ano, inclusive para aquelas mais pobres. Assim, a exclusão racial foi substituída por exploração financeira. Entre os novos produtos oferecidos, destacam-se as hipotecas *subprime* e os empréstimos predatórios. Desde meados da década de 1990, esses instrumentos têm crescido a um ritmo frenético nos bairros historicamente sujeitos às práticas de *redlining* e exclusão financeira. Esses empréstimos têm cobrado taxas excessivas como forma de punir a inadimplência e, com o efeito dominó da dívida crescente, levou a inúmeras execuções e despejos bem antes do colapso do mercado hipotecário em 2007.

As famílias americanas de baixa renda têm rendimentos mais voláteis do que outras e, conscientemente, a necessidade de crédito para fechar lacunas de renda é mais recorrente. Sem um histórico financeiro de operações, tais como cartões de crédito ou empréstimos em outras instituições, são obrigadas a aceitar condições predatórias de acesso ao crédito. As taxas cobradas nesse mercado superaram 4,4 bilhões de dólares em 2005.

**Tabela 5 – Disposição dos pedidos de empréstimos residenciais, originação e preços, por tipo de residência e tipo de empréstimo, 2006.**

Empréstimos originados					Pedidos apresentados até 2004				
Empréstimos classificados como de alto preço pelos critérios HMDA e ECOA: mais de 5 pontos percentuais em relação aos títulos do Tesouro-EUA									
Distribuição por percentagem de pontos de spread APR-Treasury Bonds			APR spread (percentagem de pontos)		Pedidos	Pedidos Negados	Percentual de pedidos negados	Empréstimos originados	
5-6.99	7-8.99	9 ou mais	Média	Mediana				Total	Empréstimos com spread APR acima do limite HMDA
51,5	9,6	0,5	5,3	5,5	1.875	123,0	11,0	527	3,6
58,9	37,2	4,0	6,8	6,7	69	4,0	8,9	23	17,4
2,8	2,4	0,3	3,5	3,2	129	10,0	20,0	17	17,6
75,0	25,0	0,0	6,2	6,3	0	0,0	0,0	0	0,0
44,9	9,7	0,1	5,1	5,2	2.472	84,0	7,2	93	4,3
55,5	37,1	7,5	6,9	6,8	33	2,0	10,5	6	0,0
7,8	1,7	0,1	3,7	3,2	80	12,0	21,4	11	9,1
42,9	42,9	14,3	7,0	7,3	0	0,0	0,0	0	0,0
34,3	8,0	0,7	4,9	4,6	8	0,0	0,0	3	0,0
46,7	35,1	18,2	7,4	7,2	14	0,0	0,0	1	0,0
12,5	2,5	0,6	3,9	3,5	1	0,0	0,0	0	0,0
41,7	33,0	25,3	7,7	7,3	0	0,0	0,0	0	0,0
					0	0,0	0,0	0	0,0
30,2	12,0	3,9	5,3	4,8	32	1,0	5,9	6	0,0
28,7	8,6	2,0	4,9	4,6	50	3,0	13,0	2	50,0
23,8	23,8	12,0	6,1	5,6	8	1,0	25,0	2	0,0
25,8	6,3	0,7	4,6	3,9	369	12,0	5,6	83	7,2
35,0	8,4	0,5	4,9	4,5	235	5,0	4,8	18	5,6
35,0	34,2	24,6	7,6	7,4	16	2,0	18,2	7	42,9
30,4	3,8	0,3	4,5	3,9	7	0,0	0,0	6	0,0
30,7	2,7	0,2	4,4	3,9	4	0,0	0,0	3	0,0
44,3	14,6	3,3	5,4	5,3	3	0,0	0,0	2	0,0
18,7	12,1	1,9	4,8	4,0	175	11,0	7,1	109	2,8
19,7	5,9	0,4	4,3	3,7	449	2,0	0,9	191	1,0
49,1	31,6	13,3	6,9	6,7	40	7,0	28,0	8	0,0
<b>46,6</b>	<b>16,7</b>	<b>2,7</b>	<b>5,6</b>	<b>5,7</b>	<b>6.069</b>	<b>279,0</b>	<b>8,6</b>	<b>1.118,0</b>	<b>4,2</b>

Fonte: Home Mortgage Disclosure Act 2006. Disponível em: [www.ffic.gov/hmda](http://www.ffic.gov/hmda)



As hipotecas *subprime* apareceram quando os bancos criaram os empréstimos predatórios. São empréstimos com taxas excessivamente elevadas, sanções e juros mais altos que quaisquer similares no mercado tradicional. Essas operações não teriam chances de demanda em um mercado competitivo em oferecer melhores condições ao cliente, mas entre requerentes pobres e marginalizados, com acesso restrito a outras fontes de crédito, especialmente a crédito de baixo custo, são a única opção disponível. Os credores fizeram empréstimos *subprime* em áreas antes atingidas pela prática de *redlining* e onde famílias tradicionalmente tinham acesso negado ao crédito.

Inicialmente, a maioria dos empréstimos *subprime* era de refinanciamento da hipoteca. Mutuários eram atraídos pelo acesso a uma quantia extra para fazer frente a uma contingência eventual. Mais tarde, esses empréstimos começam a ser comercializados para pessoas que pretendem adquirir a casa própria. Do ponto de vista dos ativistas comunitários, estes empréstimos têm condições e termos predatórios; em defesa das instituições o argumento principal é que as condições são legítimas, em resposta ao risco característico do público-alvo.

De qualquer forma, muitas famílias antes excluídas do acesso ao crédito de longo prazo, especialmente em áreas de baixa renda, tiveram agora oferta de crédito em condições de forte exploração financeira. Em 1998, por exemplo, os empréstimos *subprime* para habitação representaram 34% de todas as hipotecas para compra de casas e 14% de todas as operações. Neste mesmo ano, 20% dos empréstimos *subprime* foram feitos a mutuários de baixa renda latinos, e um terço, feitos a afro-americanos. Os empréstimos *subprime* cresceram perto de 900% no período de 1993 a 1999. Os dados do HMDA de 2000 mostram que um negro americano tem duas vezes mais chances de adquirir um empréstimo *subprime* que os brancos; e os latinos têm 40% mais chances (DYMSKI, 2008, p. 23).

A idéia central neste modelo é que os clientes com maior risco terão acesso ao crédito se estiverem dispostos a pagar taxas mais caras que nos empréstimos convencionais, combinadas com uma prestação de uma garantia, no caso da hipoteca, o imóvel, e do empréstimo com desconto em folha, o salário do próximo mês. O forte crescimento da demanda por habitação tem aumentado a “inclusão através da exploração”. A porcentagem de casas existentes para vender em relação às vendidas caiu sistematicamente, de 68% em 1991 para 33% em 2004. As hipotecas *subprime* deram forma a este mercado aquecido: as taxas de crescimento de habitação para as minorias coincidem com o declínio das vendas de imóveis de valor maior valor. E neste período, tornou-se mais fácil vender imóveis usados. A indústria de empréstimos *subprime* cresceu de forma explosiva com aumento incessante dos

preços da habitação. Os negócios nesse mercado foram calculados em US\$ 80 bilhões por ano de 1998 a 1999 (Joint Center for Housing Studies, 2002, p. 9).

Desse modo, após a década de 1990, os mercados foram alterados para absorver cada vez mais os títulos baseados em hipotecas de alto risco. A exploração da supervalorização no mercado imobiliário norte-americano logo se tornou uma mania e os proprietários que já tinham casas, passaram a desejar casas maiores. Aqueles que não tinham, finalmente enxergavam uma chance de comprá-la, mesmo com os altos preços. O fato de que muitos dos compradores potenciais sequer tinham renda ou poupança para suportar os termos das hipotecas tradicionais, que não permitiam o comprometimento de mais que 30% da renda, explica porque muitos viam nos empréstimos *subprime* uma oportunidade, há muito esperada, além do sentimento de “agora ou nunca” que tomou conta dos mutuários.

Com o declínio nos salários, as possibilidades de uma vida digna eram cada vez menores e o desejo dos trabalhadores de compartilhar o sonho americano era vislumbrado na esteira da supervalorização dos imóveis. Como a habitação parecia ganhar valor no mercado a taxas mais rápidas do que até mesmo os custos do empréstimo *subprime*, muitos se endividaram para participar dos ganhos especulativos a que viciou a economia americana na última década. A bolha de supervalorização imobiliária começava a inflar. Instituições chegaram a emprestar 80% do novo valor das casas, em grande parte fictício. A expansão dos preços de habitação não tinha fim, mesmo enquanto a renda real da economia permanecia estagnada.

Os preços dos imóveis começaram a subir a um ritmo acelerado, o que serviu para intensificar a especulação. Com a alta artificial no valor das casas, os proprietários tiveram a sensação de estarem mais ricos. O resultado foi o boom consumista que sustentou a economia americana nos últimos anos. Uma demanda cuja renda não tem conexão com a economia real fatalmente iria perecer. Foi somente em 2005 que o Banco Central norte-americano mencionou o aumento excessivo dos preços dos imóveis, mas sem relacioná-lo à atividade especulativa. A partir de 2007, no entanto, nada mais se poderia esconder.

Após atingir um pico em 2006, os preços dos imóveis começam a cair. Os juros do Federal Reserve subiram e encareceram o crédito, afastando compradores e derrubando o valor das casas novamente. Com os juros altos, a inadimplência aumentou e o temor de novos calotes fez o crédito sofrer cortes expressivos no país como um todo. Gigantes hipotecárias americanas, como a Fannie Mae e Freddie Mac, deram sinais de que poderiam quebrar. O Departamento do Tesouro interveio para evitar o pior com uma ajuda de US\$ 200 bilhões.

O banco Lehman Brothers também foi afetado pelas perdas com a crise dos *subprime*, mas o governo negou-lhe empréstimo. A solução encontrada foi pedir concordata. Seguem-se a venda do Merrill Lynch ao Bank of America; a ajuda de US\$ 85 bilhões à seguradora AIG, também sob risco de quebrar por falta de fontes de captação de empréstimos; a quebra do segmento de empréstimos em poupança do Washington Mutual e a venda do Wachovia, quarto maior banco dos EUA. Citigroup, UBS, Bear Stearns e outros grupos financeiros de escala global perderam bilhões com os papéis ligados a hipotecas *subprime*.

A produção começa a ser afetada drasticamente pela crise, o que fica exposto através das inúmeras falências, reestruturações e demissões que tomaram conta do panorama. Só no mês de janeiro de 2007, 20.000 demissões foram anunciadas pelo fabricante de máquinas de obras americano Caterpillar; 8.000 pela operadora das telecomunicações americana Sprint Nextel; 7.000 pelo grupo holandês ING; 6.000 pelo grupo holandês da eletrônica Philips; 3.500 pela siderúrgica anglo-holandesa Corus e mais 2.000 pela General Motors nos EUA. A Siemens, terceira empresa alemã, anunciou a extinção de 16.750 empregos no mundo, dos quais 5.250 na Alemanha. A Microsoft anunciou a demissão de 5.000 funcionários e outras grandes corporações entraram na lista, como Pfizer, Toyota, Honda, Nissan, Mitsubishi Motors, Mazda, Ericsson, Motorola General Motors, American Express, Sun Microsystems, Alcoa, entre outras.

Os anúncios de novas demissões não pararam. Nos EUA, as montadoras previram o fechamento de fábricas, como duas unidades da GM e a Ford norte-americana, que anunciou a demissão de pelo menos 700 funcionários, até o final de 2009. Na Europa, o nível de desemprego da população é o maior em 16 anos: 1,8 milhão de pessoas perderam seus empregos. A taxa cresce a um ritmo de 10 mil novos desempregados por dia. Uma estimativa da Organização Internacional do Trabalho concluiu que pelo menos 20 milhões de pessoas serão diretamente atingidas pela crise até o final do ano de 2009. (Folha de S. Paulo, 26/01/2009).

### **3.3.3 O CRA e a crise das hipotecas *subprime***

Em busca de respostas para a crise do *subprime*, muitos têm culpado a execução do CRA. Thomas DiLorenzo, economista defensor do livre mercado, afirma que a crise do *subprime* é "resultado de 30 anos de uma política governamental que força os bancos a fazerem empréstimos para mutuários não solventes". A crítica foi escrita na página [freerepublic.com](http://freerepublic.com), em setembro de 2007. Em janeiro de 2008, o mesmo texto foi publicado em

uma coluna do Washington Times. Em fevereiro, Stan Liebowits publicou um artigo no New York Post, intitulado “The Real Scandal: How the Fed Invended the Mortgage Mess” e “Não culpem os mercados” é o nome do artigo de Jerry Bower publicado pelo jornal New York Sun, em abril de 2008:

“The government compels banks to make loans in poor neighborhoods even if the applicants are not considered prime borrowers. You may not know about that because the Community Reinvestment Act is not exactly a household ... name. But the commercial banks do know about it. ... They get a CRA rating. They know that the way to get a high CRA rating is to make loans to poor applicants or in poor urban neighborhoods regardless of the financial prudence of the loans. They know that if they don't do this, they will be punished severely by the regulators... So, they grit their teeth and stamp a big inky "yes" on an application which they know, according to traditional financial standards, deserves a "no." (Bower, 2008).

Para os defensores da lei, isso é retórica clássica da reação conservadora. Na verdade, o argumento gira em torno de uma pergunta simples: no atual contexto do mercado hipotecário americano, credores aprovam empréstimos arriscados para cumprir o CRA ou para ganhar dinheiro? Robert Gordon (2008), diz que se trata da segunda opção. Buscando lucros exorbitantes e acreditando que a bolha nunca iria estourar, emprestadores aprovaram empréstimos muito arriscados, com hipotecas a taxas variáveis, sem considerar se os mutuários poderiam suportar tais condições. Portanto, o problema não é excesso de regulação, mas o contrário. Gordon contesta o automatismo da relação CRA-*subprime*, já que a lei foi promulgada em 1977 e a crise eclodiu 25 anos depois. Além disso, mesmo após o enfraquecimento dos regulamentos do CRA pelo governo Bush, a partir de 2004, os empréstimos *subprime* seguiram crescendo intensamente, enquanto as atividades de tipo CRA diminuíram. Barr (2005) aponta que metade dos empréstimos *subprime* veio de instituições fora do alcance do CRA. Outros 25% são de subsidiárias e de afiliados que estão sob o CRA em graus variáveis, mas não tão completamente quanto os próprios bancos. Segundo o autor, é provável que apenas um em cada quatro empréstimos *subprime* tenha sido feito por instituições totalmente regidas pelo CRA. Mais importante, os credores sujeitos ao CRA originaram a menor parte de empréstimos arriscados.

Os críticos do CRA argumentam que o crescimento dos empréstimos por companhias hipotecárias independentes tornou a lei irrelevante. Em sua visão, já que todas as instituições, e não apenas os bancos e *thrifts*, estão servindo os mercados de baixa renda, a lei é desnecessária. Os empréstimos *subprime*, entretanto, oferecem um produto diferente do que aqueles oferecidos para os clientes de melhor histórico de crédito, o que não é o caso dos empréstimos CRA. O aumento radical de emprestadores não cobertos pela lei no mercado

*subprime* não significa que esses mutuários passaram a ter melhores condições de acesso ao crédito. Perto de 85% das instituições que não precisam responder ao CRA é especialistas em empréstimo *subprime*.

Mais de 77% do crescimento dos empréstimos *subprime* é atribuído a operações de refinanciamento, em vez de compra de novas residências. As instituições não cobertas pelo CRA aumentaram no total sua faixa de mercado para mutuários de baixa renda em torno de 35% em 1993 e 37% em 1998, mas a maior parte não se destina à aquisição de casa própria. Em contraste, instituições que respondem à lei são especialistas em empréstimos de condições mais favoráveis ao mutuário, que aumentaram sua participação no mercado de baixa renda de 66% em 1993 para 71% e em 1998. Assim, os bancos sujeitos à lei aumentaram sua participação no mercado para a compra de residências, enquanto que as companhias independentes aumentaram suas operações nos empréstimos de refinanciamento e com piores condições para o mutuário. (LITAN et al, 2000)

Janet Yellen, presidente do Federal Reserve de San Francisco, afirma que as companhias hipotecárias independentes, que não são cobertas pelo CRA, operaram empréstimos com taxas duas vezes maiores que as de tipo CRA. Yellen rejeita a tendência corrente de relacionar os problemas atuais no mercado *subprime* com a lei. Na verdade, o CRA aumentou o volume de empréstimos responsáveis direcionados às comunidades de baixa renda; os problemas no setor *subprime* vêm de instituições além do alcance do CRA.

**Tabela 6 – Empréstimos de alto preço distribuídos por tipo de credor, 2004 – 2006.**

Tipo de credor	2004			2005			2006		
	Empréstimo de alto preço		Distribuição do total	Empréstimo de alto preço		Distribuição do total	Empréstimo de alto preço		Distribuição do total
	Distribuição	Incidente		Distribuição	Incidente		Distribuição	Incidente	
Companhia Hipotecária Independente	50,6	25,5	27,8	52,0	41,4	31,0	45,7	41,5	31,2
Depositária Filial da depositária	25,9	8,0	45,2	22,8	12,8	43,8	28,5	18,7	43,4
Associado da depositária	11,5	9,0	17,9	13,0	20,7	15,5	12,4	22,9	15,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>14,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>24,7</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>28,4</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Home Mortgage Disclosure Act. Disponível em: <www.ffic.gov/hmda>

A securitização e o crescimento dos empréstimos *subprime* separaram a criação de risco de sua gestão. Essas adaptações, que aparentemente reduziram o risco da intermediação

financeira global, tiveram um enorme impacto colateral: os bancos já não tinham mais que equilibrar o potencial de lucro na concessão de empréstimos com o padrão de risco de crédito e liquidez correlacionados. Foi removido o freio da responsabilidade sobre a base de expansão da dívida. Esta reorientação estratégica dos bancos, combinada com a redução da regulamentação, a evolução da tecnologia e a posição geoeconômica única dos EUA no mundo, transformou a paisagem de exclusão e discriminação racial e social presentes no país em um mercado de crédito falsamente promissor. O cenário de exclusão financeira e de discriminação racial transformou-se em uma situação de oferta ilimitada de crédito sob condições abusivas, que só poderia terminar muito mal.

## Considerações Finais

A crise no mercado de financiamento à habitação nos EUA, impulsionada por graves problemas na concessão de crédito *subprime*, a partir de meados de 2007, sugere que o sistema de regulação desse mercado, incluindo o CRA, é gravemente deficiente. Apesar de a lei parecer ter aumentado os empréstimos para requerentes e comunidades de baixa renda, em instituições depositárias e *thrifts*, essas entidades não são as únicas que operam neste mercado. De fato, depois de mudanças nas duas últimas décadas, como os avanços na tecnologia financeira e o surgimento de novas fontes de financiamento, a partir da securitização, os empréstimos *subprime*, direcionados principalmente para mutuários com acesso difícil ao crédito, explodiram no final dos anos 1990, atingindo mais de US\$ 600 bilhões até 2005.

Os bancos procuraram maneiras de gerar liquidez e com isso distribuíram seu risco, através da securitização. Criaram produtos que se destinam a diferentes segmentos de sua clientela, de diferentes formas, fazendo das tarifas sua base de rendimento ao longo do caminho. O resto de suas incursões diretas e indiretas nos empréstimos de alto risco para mutuários de baixa renda, juntamente com o surgimento de novos consumidores e títulos de dívida de alto risco, permitiu o crescimento dos mercados hipotecários *subprime*. Conflitos de interesse, regulamentação frouxa e o falso clima de prosperidade da bolha imobiliária acobertaram a extensão dos abusos nesse tipo de operação. Mesmo mutuários com bom histórico de crédito e solvência acabaram vítimas dos empréstimos predatórios, pagando taxas mais elevadas. Até 35% dos empréstimos *subprime* tinham mutuários com características suficientes para o acesso ao financiamento convencional.

Muitos requerentes foram simplesmente direcionados aos empréstimos mais caros pelos corretores independentes, que empurravam pacotes embalados com outros produtos, tais como seguro de vida, sem que o mutuário pudesse saber que são produtos opcionais. Pagaram por taxas adicionais, incluídas no pacote, mesmo sendo estas alheias ao risco ou ao serviço, disfarçadas para esconder os verdadeiros custos empréstimo. Isso sem contar os inúmeros casos de empréstimos feitos apenas para cobrar as tarifas mais altas, sem levar em conta a capacidade de pagamento do requerente, feitos por corretores, interessados apenas na comissão associada à operação, sem qualquer preocupação ou compromisso com práticas seguras de avaliação de crédito.

O preço mais elevado que os mutuários pagam é função não apenas da utilização de um empréstimo *subprime*, mas também de negociar com os corretores independentes que

dominam esse mercado. Bancos e *thrifts* ainda estão sujeitos a alguma supervisão, o que não se pode afirmar para seus afiliados, e muito menos para as demais instituições hipotecárias e corretores independentes. Mais da metade dos empréstimos *subprime* foram feitos por companhias hipotecárias e corretores independentes, não sujeitos à supervisão federal; 30% partiram de filiais de bancos ou *thrifts*, que não respondem à rotina de fiscalização, e os 20% restantes foram originados em bancos e *thrifts*.

Além disso, muitos sistemas concebidos com base no mercado para garantir boas práticas neste sector, como a supervisão dos corretores hipotecários independentes e financiadores, a avaliação e supervisão das agências de securitização e de avaliação de ativos simplesmente não funcionam. Mutuários testemunharam que muitos se aproveitaram da exploração financeira no mercado *subprime*. Corretores, financiadores, empreiteiras e avaliadores, entre outros, empenharam-se em aplicar táticas de venda enganosas, chegando mesmo a casos de fraude pura e simples na concessão dos empréstimos predatórios, cada qual atrás de sua parcela na exploração de idosos, minorias e indivíduos com menor renda e nível de escolaridade. Existe uma forte concentração geográfica dos empréstimos *subprime* nos bairros onde há grande população de afro-americanos e outras minorias. Essa concentração também se repete entre as minorias, sem levar em conta onde sua casa é localizada. Em comparação com brancos, afro-americanos pagam US\$ 474 dólares a mais em taxas por seus empréstimos, e hispânicos, US\$ 590. (Barr, 2005, p. 130).

A explosão do mercado de habitação em algumas regiões dos EUA criou oportunidades para que os instrumentos *subprime* fossem direcionados também para compra de novas casas e não apenas imóveis usados, nos já excluídos bairros de baixa renda. Muitas das novas casas negociadas foram construídas nas proximidades de áreas que tinham historicamente sido objeto de *redlining*, mostrando que a discriminação racial, pelo racionamento de crédito, converteu-se em exploração financeira, pela imposição de condições abusivas na concessão de crédito. Mesmo durante o período de falsa prosperidade, as linhas vermelhas permaneceram em seu lugar, evidenciando o padrão persistente de diferenciação racial e de estratificação pela renda em territórios e áreas urbanas dos EUA.

Que resultados do CRA podem ser verificados a partir desse quadro? A lei ainda é necessária? Sim, se consideramos que os empréstimos *subprime* são a prova mais convincente de diferenciação racial e geográfica na concessão de crédito e que a discriminação racial e econômica ainda persiste no mercado hipotecário. O CRA é uma solução razoável? Ainda não, porque a lei não recebeu a atualização necessária para torná-la capaz de cumprir sua função principal, isto é, garantir condições igualitárias e justas de acesso ao crédito para as



comunidades como um todo. O CRA ainda não fez o bastante para se adaptar às mudanças no mercado hipotecário e integrar mercados *prime* e *subprime*, como evidenciado pelos problemas da crise imobiliária 2007-08.

De certa forma, CRA está bem posicionado em resultados positivos nas entidades supervisionadas. Bancos e *thrifts* realmente tiveram que se adaptar para cumprir a lei e promoveram empréstimos em conformidade com as práticas de segurança bancária, nas comunidades de baixa renda, sem descambar para a irresponsabilidade social e exploração financeira. No entanto, dado o importante papel desempenhado pelas companhias hipotecárias e corretores independentes, apenas na supervisão de bancos e *thrifts*, o CRA não é forte o suficiente para, por si só, conduzir a um acesso ao crédito menos desigual. É necessário fortalecê-lo, para que seu alcance seja maior.

Nos últimos anos, houve uma concorrência intensa entre os participantes no mercado hipotecário, a ponto de fornecer produtos prejudiciais ao mutuário. Por essa razão, a regulamentação não pode se restringir a cumprir metas de operações CRA, mas também deve combater as práticas abusivas, prevenir as irresponsabilidades verificadas na crise *subprime* e restaurar a integridade do mercado de habitação. É urgente que os regulamentos do CRA sejam aplicados a todas as entidades participantes do setor hipotecário, assegurando à regulação federal o direito de intervir para combater fraudes, supervisionar a concorrência e incentivar a concessão de crédito de forma responsável e em condições de isonomia para todos.

A crise do *subprime* se originou de uma perversa interação entre o legado de discriminação racial e desigualdade social nos EUA, sua posição única em relação à economia global, como emissor da moeda reserva mundial e seu setor financeiro hiper competitivo e sem restrições regulamentares seguras e efetivas. É necessário que o CRA componha um novo quadro regulamentar em que todas as instituições hipotecárias estejam sujeitas à lei e que garanta que meios acessíveis de financiamento à habitação para todos. A luta pela intermediação financeira útil é uma batalha global. Uma batalha para que aqueles que detêm recursos que são de todos finalmente desempenhem um papel econômico realmente produtivo.

## Referências bibliográficas

AMADO, A. **Moeda, Sistema Financeiro e Trajetória de Desenvolvimento Regional Desigual**. In: LIMA, G.T. et al. (org).(1999). Macroeconomia Moderna Keynes e a economia contemporânea. São Paulo: Campus, 1999.

AVERY, R.; BREVOORT, K.; CANNER, G. **The HMDA 2006 Data**. Disponível em: <<http://www.federalreserve.gov/pubs/bulletin/2007/pdf/hmda06draft.pdf>>.

AVERY, R. B.; CALEM, P. S.; CANNER, G. B. **The effects of the Community Reinvestment Act on local communities**. In: Proceedings, Mar 2003. Board of Governors of the Federal Reserve System. Disponível em: <[http://www.chicagofed.org/cedric/files/2003\\_conf\\_paper\\_session5\\_canner.pdf](http://www.chicagofed.org/cedric/files/2003_conf_paper_session5_canner.pdf)>.

BARRA, C.; CAVALCANTE, A.; CROCCO, M. **Polarização Regional, Sistema Financeiro e Preferência pela Liquidez: uma abordagem Pós-Keynesiana** – novos conceitos. Encontro de Economia Política – SEP. Florianópolis, 2003.

BARR, M. S. **Banking the Poor: Policies to Bring Low-Income Americans Into Financial Mainstream**. In: Brookings Institution Research Brief, Set 2004. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=722002>>. Acesso em 11 dez 2008.

BECKER, G. S. **The Economics of Discrimination**. Focus. University of Wisconsin-Madison, n° 2, 1984.  
Disponível em: <http://www.irp.wisc.edu/publications/focus/pdfs/foc72a.pdf>.

BREVOORT, K; HANNAN, T. **Commercial Lending and Distance: Evidence from Community Reinvestment Act Data**. In: Finance and Economics Discussion Series, n° 24, 2004.

CANUTO, O. FERREIRA JR, R. **Assimetrias de informação e ciclos econômicos: Stiglitz é keynesiano?** Campinas: UNICAMP. IE, 1999. (Texto para Discussão, n. 73). Disponível em: <<http://ocanuto.sites.uol.com.br/Textos/texto073.pdf>>.

CARVALHO, F. C. **A economia keynesiana e a moeda na economia moderna**. In: CROCCO, M.; JAYME Jr, F. G. (Org.). Moeda e Território: Uma Interpretação da Dinâmica Regional Brasileira. 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2006, v. 1

CARVALHO, F. C. **Sistema Financeiro, crescimento e inclusão**. SEMINÁRIO FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO - IE/UFRJ, CEPAL e DDAS/UFRRJ, 2003. Disponível em: <[www.ie.urfj.br/moeda](http://www.ie.urfj.br/moeda)> textos para discussão.

CASE, D. **The Home Owner's Loan Corporation**. Syracuse then and now org, 2004. Disponível em: [http://syracusesthenandnow.org/Redlining/HOLC\\_Maps.htm](http://syracusesthenandnow.org/Redlining/HOLC_Maps.htm)

CHICK, V. **A Evolução do Sistema Bancário e a Teoria da Poupança, do Investimento e dos Juros**. Ensaios FEE. Porto Alegre 1999 (15) 1.

DOW, S.; RODRÍGUEZ-FUENTES, C. J. Regional Finance: a survey. In: CROCCO, MARCO; JAIME Jr, FREDERICO. (Org.). **Moeda e Território: uma interpretação da dinâmica regional brasileira**. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

DYMSKI, G. Exclusão e Eficiência: a transformação global do Core Banking, um estudo de caso sobre o Brasil. In: PAULA, Luiz Fernando de; OREIRO, José Luis, **Sistema Financeiro: Uma análise do setor bancário brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

DYMSKI, G. **Racial Exclusion and the Political Economy of the Subprime Crisis**. University of California Center Sacramento *Discussion Paper* n. 02, Set, 2008. Disponível em: <http://www.soas.ac.uk/rmf/papers/47670.pdf>

DYMSKI, G. **The Political Economy of the Subprime Meltdown**. University of California Center Sacramento et, 2008. Disponível em: <http://www.ncl.ac.uk/niassh/events/item/the-political-economy-of-the-sub-prime-meltdown-framing-the-crisis-new-economic-geographies-annual-distinguished-lecture>.

EVANOFF, Douglas D; SEGAL, Lewis M. **CRA and Fair Lending Regulations: Resulting Trends in Mortgage Lending**. *Economic Perspectives*, Vol. 20, 1996

FEDERAL RESERVE BANK OF DALLAS 2000. **A Banker's Quick Reference Guide to CRA**. Disponível em: <http://www.dallasfed.org/html/pubs/pdfs/ca/quickref.pdf>.

FOLHA DE S. PAULO . **“Encomendas a estaleiros chineses vão cair 50% em 2009”**. 20/01/2009. Caderno BBC Brasil.

FOLHA DE S. PAULO. **“Multinacionais e bancos anunciam mais de 17 mil demissões”**. 26/01/2009. Caderno Dinheiro.

FEDERAL RESERVE SYSTEM. **Board of Governors of Federal Reserve System**. Disponível em: <http://www.federalreserve.gov/pubs/feds/2004/200424/200424abs.html>.

GUNTHER, J. W. **Should CRA stand for “Community Redundancy Act”**. *Regulation*, Cato Institute, vol 23, n° 3, 2000. Disponível em: <http://www.cato.org/pubs/regulation/regv23n3/gunther.pdf> >. Acesso em 17 fev. 2008.

HILLIER, A. **Redlining and the Homeowners' Loan Corporation**. Departmental Papers (City and Regional Planning, University of Pennsylvania, 2003. Disponível em [http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=cplan\\_papers](http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=cplan_papers)

HOSSAIN, A. K. M. **The Past, Present and Future of Community Reinvestment Act (CRA): A Historical Perspective**. Working papers, n° 30, 2004. University of Connecticut, Department of Economics. Disponível em: <http://www.econ.uconn.edu/working/2004-30.pdf>

HYLTON, Keith N. **Banks and Inner Cities: Market and Regulatory Obstacles to Development Lending**, *Yale Journal on Regulation*, 1999. Disponível em: [SSRN](http://ssrn.com/abstract=206088) <http://ssrn.com/abstract=206088> > .

HYLTON, Keith. **Development Lending And The Community Reinvestment Act.** Law and Economic Working Paper Series, n° 06-07, 2006. Boston University School of Law.

JOHNSON, M.; KEMP, J.; NGUYEN, A.. **The Community Reinvestment Act: Expanding Access,** Kansas Journal of Law & Public Policy n° 12, 2002. Disponível em: <http://www.earlcarl.org/publications/community%20reinvestment%20act.pdf>

JOINT CENTER FOR HOUSING STUDIES. **The 25th Anniversary of the Community Reinvestment Act: Access to Capital in an Evolving Financial Services System.** Joint Center for Housing Studies, Harvard University, Jul 2003. Disponível em: < <http://www.jchs.harvard.edu/research/crareport.html> >

LACKER, J. M. **Neighborhoods and Banking,** Economic Quarterly, spr, 1995. Federal Reserve Bank of Richmond.  
Disponível em:<[http://www.richmondfed.org/publications/economic\\_research/economic\\_quarterly/pdfs/spring1995/lacker.pdf](http://www.richmondfed.org/publications/economic_research/economic_quarterly/pdfs/spring1995/lacker.pdf)

LACOUR-LITTLE, M. **Does the Community Reinvestment Act Make Mortgage Credit More Widely Available?** Some New Evidence Based on the Performance of CRA Mortgage Credits. Mimeo. May, 1998.14. Disponível em: < <http://financialservices.house.gov/hearing110/barr021308.pdf>

LEE, Yan Y. **The Color of Money Revisited: Are Banking Regulations Effective In Reducing Racial Disparities in Home Mortgage Lending to Neighborhoods?** Federal Deposit Insurance Corporation Center for Financial Research, 2005. Disponível em: [http://www.aeaweb.org/annual\\_mtg\\_papers/2006/0107\\_0800\\_1002.pdf](http://www.aeaweb.org/annual_mtg_papers/2006/0107_0800_1002.pdf)

LITAN, R; BELSKY, G. FAUTH, P; LEONARD, KENNEDY, M. 2000. **The Community Reinvestment Act After Financial Modernization: A Final Report.** U.S. Department of Treasury.  
Disponível em: < <http://www.treas.gov/press/releases/docs/crareport.pdf> >

MCKINLEY, V. **Community Reinvestment Act: Ensuring Credit Adequacy or Enforcing Credit Allocation?** Regulation 17, n° 4 1994.  
Disponível em: <<http://www.cato.org/pubs/regulation/regv17n4/vmck4-94.pdf>>.

MEEKER, L; MYERS, F. **Community Reinvestment Act Lending: Is it Profitable?** Financial Industry Perspectives, Dez 1996. Federal Reserve Bank of Kansas City. Disponível em: <http://www.kansascityfed.org/PUBLICAT/FIP/prs96-2.pdf>

OREIRO, J. L. C. **Acumulação de Capital, Mercado Financeiro e Regulação Governamental.** Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, São Paulo, v. 12, p. 107-132, 2003. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/acumulacao\\_de\\_capital\\_mercado\\_financeiro\\_e\\_regulacao.pdf](http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/acumulacao_de_capital_mercado_financeiro_e_regulacao.pdf)>

STOCK, S. C; Noreika, K. A. **The community reinvestment act: an overview.**

Corvington & Burling, 2001. Disponível em: <http://www.cov.com/files/Publication/4ff03652-ad68-4844-be21-614ad67c1ef1/Presentation/PublicationAttachment/2f2febe8-4b34-4156-8f75-671d1bc692de/oid6515.pdf>

ZENOU, Y; BOCCARD, N. **Racial Discrimination and Redlining in Cities**. Journal of Urban Economics 48, 2000. Universidad Complutense Madrid, 2000.  
Disponível em: [http://www.ucm.es/BUCM/compludoc/W/10001/00941190\\_5.htm](http://www.ucm.es/BUCM/compludoc/W/10001/00941190_5.htm)

ZINMAN, J. **The Efficacy and Efficiency of Credit Market Interventions: Evidence from the Community Reinvestment Act**. Joint Center for Housing Studies, Harvard University, Jul 2002.  
Disponível em: [http://www.johs.harvard.edu/publications/govprograms/cra02-2\\_zinman.pdf](http://www.johs.harvard.edu/publications/govprograms/cra02-2_zinman.pdf)

## Anexos

### Anexo 1

#### Community Reinvestment Act

**12 USC 2901; Title VII of Pub. L. 95-128, 91 Stat. 1147 (October 12, 1977)**

#### Section

801 - Congressional findings and statement of purpose.

802 - Definitions.

803 - Financial institutions; evaluation.

In general.

Majority-owned institutions.

804 - Report to Congress.

805 - Regulations.

806 - Written evaluations.

Required.

Public section of report.

Confidential section of report.

Institutions with interstate branches.

Definitions.

807 - Operation of branch facilities by minorities and women.

In general.

Definitions.

#### **Sec. 801. Congressional findings and statement of purpose**

The Congress finds that

1 -regulated financial institutions are required by law to demonstrate that their deposit facilities serve the convenience and needs of the communities in which they are chartered to do business;

2 - the convenience and needs of communities include the need for credit services as well as deposit services;

3 - regulated financial institutions have continuing and affirmative obligation to help meet the credit needs of the local communities in which they are chartered.

It is the purpose of this chapter to require each appropriate Federal financial supervisory agency to use its authority when examining financial institutions, to encourage such institutions to help meet the credit needs of the local communities in which they are chartered consistent with the safe and sound operation of such institutions.

(Pub. L. 95-128, title VIII, Sec. 802, Oct. 12, 1977, 91 Stat. 1147.)

#### **Sec. 802. Definitions**

For the purposes of this chapter:

1- the term “appropriate Federal financial supervisory agency” means – the Comptroller of the Currency with respect to national banks; the Board of Governors of the Federal Reserve System with respect to State chartered banks which are members of the Federal Reserve System and bank holding companies; the Federal Deposit Insurance Corporation with respect to State chartered banks and savings banks which are not members of the Federal Reserve System and the deposits of which are insured by the Corporation; (2) the term “regulated financial institution” means an insured depository institution (as defined in section 1813 of this title); (3) the term “application for a deposit facility” means an application to the appropriate Federal financial supervisory agency otherwise required under Federal law or regulations thereunder for a national bank or Federal savings and loan association; deposit insurance in connection with a newly chartered State bank, savings bank, savings and loan association or similar institution; the establishment of a domestic branch or other facility with the ability to accept deposits of a regulated financial institution; the relocation of the home office or a branch office of a regulated financial institution; the merger or consolidation with, or the acquisition of the assets, or the assumption of the liabilities of a regulated financial institution requiring approval under section 1828(c) of this title or under regulations issued under the authority of title IV of the National Housing Act (12 U.S.C. 1724 et seq.); the acquisition of shares in, or the assets of, a regulated financial institution requiring approval under section 1842 of this title or section 408(e) of the National Housing Act (12 U.S.C. 1730a(e)). (4) A financial institution whose business predominately consists of serving the needs of military personnel who are not located within a defined geographic area may define its “entire community” to include its entire deposit customer base without regard to

geographic proximity. (Pub. L. 95-128, title VIII, Sec. 803, Oct. 12, 1977, 91 Stat. 1147; Pub. L. 5-630, title XV, Sec. 1502, Nov. 10, 1978, 92 Stat. 3713; Pub. L. 101-73, title VII, Sec. 744(q), title XII, Sec. 212(a), Aug. 9, 1989, 103 Stat. 440, 526.)

**Sec. 803. Financial institutions; evaluation** (a) In general In connection with its examination of a financial institution, the appropriate Federal financial supervisory agency shall: (1) assess the institution's record of meeting the credit needs of its entire community, including low- and moderate-income neighborhoods, consistent with the safe and sound operation of such institution; (2) take such record into account in its evaluation of an application for a deposit facility by such institution. (b) Majority-owned institutions In assessing and taking into account, under subsection (a) of this section, the record of a nonminority-owned and nonwomen-owned financial institution, the appropriate Federal financial supervisory agency may consider as a factor capital investment, loan participation, and other ventures undertaken by the institution in cooperation with minority- and women-owned financial institutions and low-income credit unions provided that these activities help meet the credit needs of local communities in which such institutions and credit unions are chartered. (Pub. L. 95-128, title VIII, Sec. 804, Oct. 12, 1977, 91 Stat. 1148; Pub. L. 102-550, title IX, Sec. 09(1), ct. 28, 1992, 106 Stat. 3874.)

**804. Report to Congress** Each appropriate Federal financial supervisory agency shall include in its annual report to the Congress a section outlining the actions it has taken to carry out its responsibilities under this chapter. (Pub. L. 95-128, title VIII, Sec. 805, Oct. 12, 1977, 91 Stat. 1148.)

**Sec. 805. Regulations** Regulations to carry out the purposes of this chapter shall be published by each appropriate Federal financial supervisory agency, and shall take effect no later than 390 days after October 12, 1977. (Pub. L. 95-128, title VIII, Sec. 806, Oct. 12, 1977, 91 Stat. 1148.)

**Sec. 806. Written evaluations** (a) Required In general Upon the conclusion of each examination of an insured depository institution under section 2903 of this title, the appropriate Federal financial supervisory agency shall prepare a written evaluation of the institution's record of meeting the credit needs of its entire community, including low- and moderate-income neighborhoods; Public and confidential sections Each written evaluation required under paragraph (1) shall have a public section and a confidential section. (b) Public section of report (1) Findings and conclusions (A) Contents of written evaluation The public section of the written evaluation shall (i) state the appropriate Federal financial supervisory agency's conclusions for each assessment factor identified in the regulations prescribed by the Federal financial supervisory agencies to implement this chapter; (ii) discuss the facts and data supporting such conclusions; and (iii) contain the institution's rating and a statement describing the basis for the rating. (B) Metropolitan area distinctions The information required by clauses (i) and (ii) of subparagraph (A) shall be presented separately for each metropolitan area in which a regulated depository institution maintains one or more domestic branch offices. (2) Assigned rating The institution's rating referred to in paragraph (1)(C) shall be 1 of the following: So in original. Probably should be paragraph "(1)(A)(iii)". "Outstanding record of meeting community credit needs". "Satisfactory record of meeting community credit needs". "Needs to improve record of meeting community credit needs". Substantial noncompliance in meeting community credit needs". Such ratings shall be disclosed to the public on and after July 1, 1990. (c) Confidential section of report Privacy of named individuals The confidential section of the written valuation shall contain all references that identify any customer of the institution, any employee or officer of the institution, or any person or organization that has provided information in confidence to a Federal or State financial supervisory agency. Topics not suitable for disclosure The confidential section shall also contain any statements obtained or made by the appropriate Federal financial supervisory agency in the course of an examination which, in the judgment of the agency, are too sensitive or speculative in nature to disclose to the institution or the public. Disclosure to depository institution The confidential section may be disclosed, in whole or part, to the institution, if the appropriate Federal financial supervisory agency determines that such disclosure will promote the objectives of this chapter. However, disclosure under this paragraph shall not identify a person or organization that has provided information in confidence to a Federal or State financial supervisory agency. (d) Institutions with interstate branches State-by-State evaluation In the case of a regulated financial institution that maintains domestic branches in 2 or more States, the appropriate Federal financial supervisory agency shall prepare a written evaluation of the entire institution's record of performance under this chapter, as required by subsections (a), (b), and (c) of this section; and for each State in which the institution maintains 1 or more domestic branches, a separate written evaluation of the institution's record of performance within such State under this chapter, as required by subsections (a), (b), and (c) of this section. Multistate metropolitan areas In the case of a regulated financial institution that maintains domestic branches in 2 or more States within a multistate metropolitan area, the appropriate Federal financial supervisory agency shall prepare a separate written evaluation of the institution's record of performance within such metropolitan area under this chapter, as required by subsections a), (b), and (c) of this section. If the agency prepares a written evaluation pursuant to this paragraph, the scope of the written

evaluation required under paragraph (1)(B) shall be adjusted accordingly. (3) Content of State level valuation A written evaluation prepared pursuant to paragraph (1)(B) shall present the information required by subparagraphs (A) and (B) of subsection (b)(1) of this section separately for each metropolitan area in which the institution maintains 1 or more domestic branch offices and separately for the remainder of the nonmetropolitan area of the State if the institution maintains 1 or more domestic branch offices in such nonmetropolitan area; (B) describe how the Federal financial supervisory agency has performed the examination of the institution, including list of the individual branches examined. (e) Definitions For purposes of this section the following definitions shall apply: (1) Domestic branch The term “domestic branch” means any branch office or other facility of a regulated financial institution that accepts deposits, located in any State. (e) Metropolitan area The term “metropolitan area” means any primary metropolitan statistical area, metropolitan statistical area, or consolidated metropolitan statistical area, as defined by the Director of the Office of Management and Budget, with a population of 250,000 or more, and any other area designated as such by the appropriate Federal financial supervisory agency. (Pub. L. 95-128, title VIII, Sec. 807, as added Pub. L. 101-73, title XII, Sec. 1212(b), Aug. 9, 1989, 103 Stat. 527; amended Pub. L. 102-242, title II, Sec. 222, Dec. 19, 1991, 105 Stat. 2306; Pub. L. 103-328, title I, Sec. 110, Sept. 29, 1994, 108 Stat. 2364.)

**Sec. 807. Operation of branch facilities by minorities and women**

In general In the case of any depository institution which donates, sells on favorable terms (as determined by the appropriate Federal financial supervisory agency), or makes available on a rent-free basis any branch of such institution which is located in any predominantly minority neighborhood to any minority depository institution or women’s depository institution, the amount of the contribution or the amount of the loss incurred in connection with such activity may be a factor in determining whether the depository institution is meeting the credit needs of the institution’s community for purposes of this chapter. Definitions For purposes of this section – (1) Minority depository institution The term “minority institution” means a depository institution (as defined in section 1813(c) of this title) So in original. Probably should be “minority depository institution”. more than 50 percent of the ownership or control of which is held by 1 or more minority individuals; and more than 50 percent of the net profit or loss of which accrues to 1 or more minority individuals. (2) Women’s depository institution The term “women’s depository institution” means a depository institution (as defined in section 1813(c) of this title) more than 50 percent of the ownership or control of which is held by 1 or more women; more than 50 percent of the net profit or loss of which accrues to 1 or more women; and a significant percentage of senior management positions of which are held by women. (3) Minority The term “minority” has the meaning given to such term by section 1204(c)(3) of the Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act of 1989. (Pub. L. 95-128, title VIII, Sec. 808, as added Pub. L. 102-233, title IV, Sec. 402(b), Dec. 12, 1991, 105 Stat. 1775; amended Pub. L. 102-550, title IX, Sec. 909(2), Oct. 28, 1992, 106 Stat. 3874.)



## Anexo 2

SOUTH PHILADELPHIASection B

Wards 1-26-36-39-49

SECURITY GRADE: Hazardous.HOUSING INVENTORY

RESIDENTIAL UNITS:	57,753		
RESIDENTIAL STRUCTURES:	54,241	OWNER OCCUPIED UNITS:	27,569
ONE FAMILY STRUCTURES:	46,630	OWNER OCCUPIED UNITS MTGED:	17,681
TWO FAMILY STRUCTURES:	1,522	NEGRO OCCUPIED UNITS:	6,457
THREE FAMILY AND OVER:	6,069		

LOCATION and DESCRIPTION

The southern central portion of the city, lying between the two Rivers, and bounded on the north by Washington Avenue from the Schuylkill to Broad Street and by Ellsworth and Wharton Streets from Broad to the Delaware. *Why came it that way?*

The three sides bounded by the two rivers are entirely industrial.

While this section is not so old as the more central ones, the greatest period of construction being about 1890 - 1905, it is an extremely poor part of the city. Houses are preponderantly small two story row type containing five to seven rooms with about 5,000 - almost 10% of all residential structures - of the small combination store and dwelling category.

The small area shown in Blue in the center is a special development of the Girard Estate and consists of modern one family row houses renting for about \$40.00 per month. They are largely occupied by Naval officers from the U. S. Navy Yard on League Island to the south.

The population of this district is quite uniformly a mixture of Italians, Jews and Negros.

D.....A comparatively small section at the southern end, lying between Wolf Street, Bigler, 12th and 18th, is in somewhat better shape than the balance of the area. Inhabitants are a mixture of Italians, natives of Italian decent and some Jewish of better laboring class. Home ownership is substantial and properties are well maintained. All are five and six room brick row houses varying in age from 20 to 40 years. Some of the newer ones were erected by the U. S. Government for people attached to the League Island Navy Yard. There is a controversy at present between City and Government authorities as to whether these are taxable. ~~If this section were more favorably located it would deserve a better rating, but South Philadelphia is generally held in such poor esteem and the surrounding territory is so poor that it must be classed with the rest of the area.~~

<u>VALUES</u>			<u>RENTALS</u>	
HIGH:	(100%)	\$3,500 - \$8,500	HIGH:	(100%) \$55.00 - \$60.00
LOW:	(50%)	1,700 - 3,500	LOW:	(55%) 18.00 - 35.00
PRESENT:	(45-60%)	2,000 - 4,000	PRESENT:	(65%) 22.00 - 40.00
SALE:		A few at from \$2300. to \$3500.	OCCUPANCY:	97%
			DEMAND:	Very active at present levels with some real estate brokers reporting wanting lists.

.....

PREDOMINANT TYPE OF STRUCTURE: Row.

PREDOMINANT AGE OF STRUCTURE: Thirty years and over.

PREDOMINANT TYPE OF CONSTRUCTION: Brick.

CONDITION OF STRUCTURES: Fairly poor.

D.....A comparatively small section at the southern end, lying between Wolf Street, Bigler, 12th and 18th, is in somewhat better shape than the balance of the area. Inhabitants are a mixture of Italians, natives of Italian decent and some Jewish of better laboring class. Home ownership is substantial and properties are well maintained. All are five and six room brick row houses varying in age from 20 to 40 years. Some of the newer ones were erected by the U. S. Government for people attached to the League Island Navy Yard. There is a controversy at present between City and Government authorities as to whether these are taxable. ~~If this section were more favorably located it would deserve a better rating, but South Philadelphia is generally held in such poor esteem and the surrounding territory is so poor that it must be classed with the rest of the area.~~

<u>VALUES</u>			<u>RENTALS</u>	
HIGH:	(100%)	\$5,500 - \$8,500	HIGH:	(100%) \$55.00 - \$60.00
LOW:	(50%)	1,700 - 3,500	LOW:	(55%) 18.00 - 35.00
PRESENT:	(45-60%)	2,000 - 4,000	PRESENT:	(65%) 22.00 - 40.00
SALE:		A few at from \$2300. to \$3500.	OCCUPANCY:	97%
			DEMAND:	Very active at present levels with some real estate brokers reporting wanting lists.

.....

PREDOMINANT TYPE OF STRUCTURE: Row.

PREDOMINANT AGE OF STRUCTURE: Thirty years and over.

PREDOMINANT TYPE OF CONSTRUCTION: Brick.

CONDITION OF STRUCTURES: Fairly poor.

NORTH PHILADELPHIA (EAST OF BROAD)KENSINGTON - FRANKFORD - BRIDESBURGSection J

Wards 37-20-43-19-17-53-31-18-25-23-45

HOUSING INVENTORY

RESIDENTIAL UNITS:	107,444		
RESIDENTIAL STRUCTURES:	98,708	OWNER OCCUPIED UNITS:	50,617
ONE FAMILY STRUCTURES:	84,863	OWNER OCCUPIED UNITS MTGFD:	27,084
TWO FAMILY STRUCTURES:	1,781	NEGRO OCCUPIED UNITS:	5,386
THREE FAMILY AND OVER:	12,064		

PREDOMINANT TYPE OF STRUCTURE: Row - semi-detached.  
 PREDOMINANT AGE OF STRUCTURE: Forty years and over.  
 PREDOMINANT TYPE OF CONSTRUCTION: Brick.  
 CONDITION OF STRUCTURES: Poor.

LOCATION and DESCRIPTION

A.....Red (Hazardous), north of main business section to North Philadelphia at Lehigh Avenue between Broad Street and Delaware River, also including Kensington. This area is very old, mainly obsolete and consisting almost entirely of two, three and four story brick row houses, averaging in age from fifty years or more. Demolition has been heavy particularly in Ward 20 and the number of structures unfit for habitation is large. In addition to the water front being all industry, there are a substantial number of small plants engaged in light manufacturing scattered throughout the section.

North of Fairmount to York between Broad and Front Streets is occupied by Polish, Italians, Jewish and Negro with the latter predominating from Broad to 8th Streets. East of Front Street is Kensington and while it is densely populated, it is essentially an industrial area, including a number of textile mills. Population is mixed laboring class, including a large Polish colony along the water front.

## Anexo 3

## Southside

From Page 11

United Way."

Federal law encourages banks to seek a profit. It also says they have a "continuing and affirmative obligation to help meet the credit needs of their local communities, including low-and moderate-income neighborhoods, consistent with safe and sound operation."

That last phrase, "consistent with safe and sound operation," brings into play one of banking's basic principles.

"It's called the First Rule of Banking," said James Wallace, vice president of Fulton Federal Savings and Loan. "Don't lend money if you won't get it back."

It has a corollary, the Second Rule of Banking: "When in doubt, don't."

Don't lend more than borrowers are able to pay. In case they don't pay it back, don't lend more than can be recovered by foreclosing and selling the property. Don't lend \$100,000 on a \$60,000 house. And don't lend \$40,000 on a \$50,000 house in a neighborhood so bad that the house may someday be worth only \$38,000.

In effect, lending money to homebuyers is an expression of faith — faith in the borrower, faith in the property, faith in the neighborhood.

In the United States, such questions of lending faith historically have been influenced by race. That influence used to be easily defined — with a list.

In 1933, a respected economist at the University of Chicago, Homer Hoyt, published a list of racial groups, ranking them from positive to negative influence on property values:

1. English, Scotch, Irish, Scandinavians.
2. North Italians.
3. Bohemians or Czechs.
4. Poles.
5. Lithuanians.
6. Greeks.
7. Russians, Jews (lower class).
8. South Italians.
9. Negroes.
10. Mexicans.

The next year, Hoyt was hired by the federal government to develop the first underwriting criteria — who is a good credit risk and who is not — for the new Federal Housing Administration (FHA). His list wasn't included, but warnings on racial influence were.

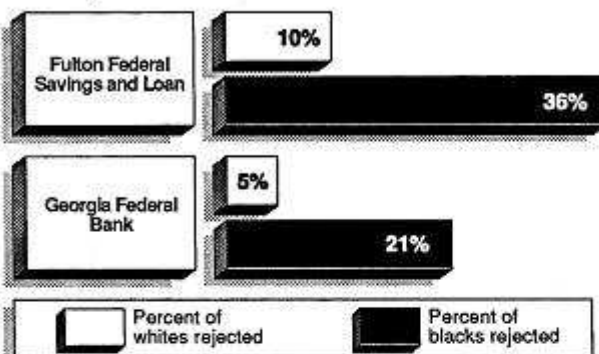
The same views were included in the first text of the American Institute of Real Estate Appraisers in 1933, which warned appraisers of the harm to property values caused by the "infiltration of inharmonious racial groups." The list appeared in the bible of appraising, McMichael's Appraising Man-



### Rejection rates

Applicants turned down for home loans at Georgia's largest savings institutions

The Atlanta Journal-Constitution asked all banks and savings and loans in metro Atlanta for their home loan rejection rates, but only these two institutions provided them.



Notes: These two institutions have offices statewide and together control assets of \$5.4 billion, or 33 percent of the assets in Georgia savings institutions.

Georgia Federal figures are for 1987, Fulton Federal for 1985-87. All figures are statewide.

Applicants who withdraw voluntarily are not included. Black applicants withdrew 1.3 times as often as whites at Georgia Federal, 1.7 times as often at Fulton Federal.

Sources: Fulton Federal and Georgia Federal.

TIM LEE/Staff

ual, as late as 1975.

Appraisers were not alone. The prevailing racism in society was institutionalized in the rules of bankers and real estate agents as well. The National Association of Realtors developed a code of behavior forbidding members from selling homes in white areas to minority buyers.

These racial views persisted through the civil rights era. Publications from the U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD), the parent of the FHA, reflected Hoyt's views as late as 1975. In that year, "The Dynamics of Change," a HUD publication, defined racial change, or the fear of racial change in nearby neighborhoods, as the most significant predictor of "incipient decline."

As late as 1977, it took a lawsuit from the U.S. Justice Department before such racial standards were purged from guidelines of the Society of Real Estate Appraisers, the Mortgage Bankers Association of America, the American Institute of Real Estate Appraisers and the United States League of Savings Associations. Appraisers opposed the settlement, contending their right to free speech was abridged if they could

not consider the effect of race in their appraisals.

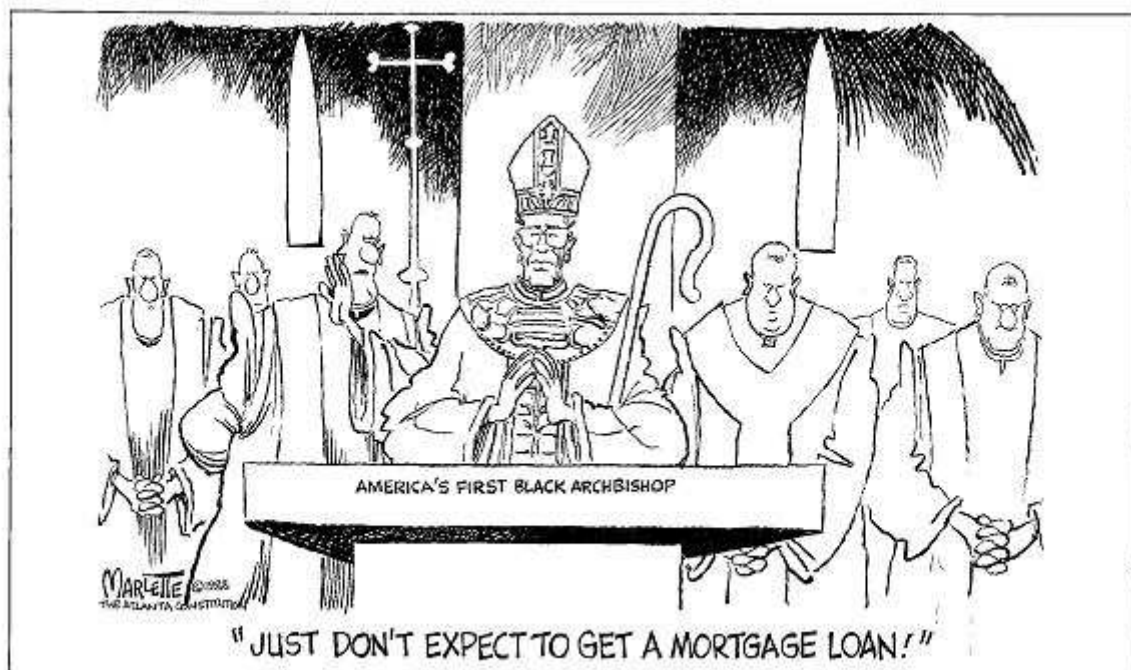
Real estate is still essentially a white person's business — selling it, appraising it, insuring it, financing it. Ninety-five percent of the officials, managers and professionals at real estate companies in metro Atlanta are white. At savings and loans 90 percent are white. At banks and insurance companies, 87 percent, according to the latest figures (1985) from the federal Equal Employment Opportunity Commission. Most appraisers in Atlanta, at least 80 percent, are white too, appraisers say.

Bankers say they have tried to hire more minority employees.

"We make a steady effort to make sure we're hiring officers in sufficient supply to make sure the numbers come out good," said Thomas Boland, vice chairman of First Atlanta.

Most senior bank executives interviewed for this article said differences in lending to black and white neighborhoods in the Journal-Constitution study can be explained by factors beyond their control — such as a lack of applications.

"The Realtor usually guides them," said Bill VanLandingham, president of C&S. "If they don't refer the home-



39

## Redlining

From Page 37

ening gap in the number of loans received by white residents and black residents from the city's major banks and savings and loans. Not only do the financial institutions shun low-income minority neighborhoods; they neglect affluent black areas. Whites receive five times as many home loans as blacks of the same income.

The study was careful to compare neighborhoods of similar homes, rates of growth and levels of income. Still, the figures are astonishing. Financial institutions return about 9 cents of each dollar deposited by blacks in home loans to black areas. They return 15 cents of each dollar deposited by whites in home loans to white areas.

Only two of the 38 institutions studied agreed to disclose their racial figures on home loan applications. While blacks made proportionately fewer applications for those loans, they were also rejected four times as often as whites by the two banks.

Banks shouldn't lend money to poor risks, should they? No. But that doesn't appear to be the problem in affluent black neighborhoods. Citizens Trust Bank, a black financial institution, makes the majority of its home loans in black areas. And it has had a lower default rate on real estate loans than the city's six largest banks.

The effect of racially uneven practices is devastating. Home ownership is the main vehicle by which

American families accumulate wealth. The practices of the city's major financial institutions result in a myriad of financial setbacks for blacks: 1) They must go to unregulated mortgage companies, which often charge higher interest rates. 2) They cannot easily get the money to improve their property, so some neighborhoods decline. 3) The tendency of white appraisers to undervalue property in black areas — whether of modest income or high — means that those black homeowners cannot accumulate much equity. That helps explain why the net worth of the typical American white family is 12 times greater than that of the average black family.

If residents of affluent black areas have trouble securing real estate loans, then those in low-income neighborhoods have much more. While the banks shouldn't make bad loans, they do have an "affirmative" obligation, under the Community Reinvestment Act, to help meet the credit needs of their local communities, including low- and moderate-income neighborhoods. Think how much the inner city could contribute to the metro area if it could repair its aging housing stock (adding to the tax base), make homeowners of renters and turn those apartments over to those now homeless.

The problem isn't hard to fix. The chief executive officers (CEOs) of the major banks and savings and loans can call in their loan officers and say they want a drastic increase in their home-improvement and home-purchase loans in black areas. The CEOs can reopen branches in black neighborhoods. They can insist their loan originators court real estate agents who work in black areas. If racism isn't the motive of the current disparities, then CEOs have it in their power to show quickly that it isn't.

May 16 ☆ Newsweek

# The Return of 'Redlining'

An Atlanta bank exposé revives a tindery issue

The Sunday, May 1, edition of The Atlanta Journal and Constitution led off with a shocker. It was the beginning of a series of articles accusing Atlanta's banks of discriminating against blacks. According to the painstaking analysis of computer data provided by the banks themselves, lenders were five times more likely to give mortgage and home-improvement loans to whites than to blacks. The paper quoted an Atlanta mayoral candidate, Fulton County Commission chairman Michael Lomax, who had to approach three banks before he was able to get a \$115,000 home-improvement loan. Lomax asked, "If I, a powerful black elected official, can't get a loan, what black person can?"

The series hit Atlantans hard. Atlanta City Council president Marvin Arrington recalls that when he read the first article on Sunday, "I sat there with my head in my hands, with tears running out of my eyes." The news was especially jarring since Atlanta has built an image as a bastion of good race relations and opportunity for blacks. The timing couldn't be worse. Atlanta hopes to showcase its achievements during the Democratic convention there in July. The series also underlined the fact that "redlining"—denying loans in ethnic neighborhoods—is alive and well, and not just in Atlanta. Similar investigative methods used for the articles have turned up inequities in Chicago, Washington, D.C., Denver and Baltimore. A hot topic in the 1960s and '70s, the issue of redlining had largely died down thanks to federal action and bank efforts to promote minority interests. Despite that progress, a pat-

tern of discrimination persists—a subtle, institutional discrimination that shuts the teller's window on blacks.

Bankers generally deny that racial redlining exists. They say the problems are economic. "Banks are not worried about color of skin," says George Stone, first deputy commissioner of the Chicago Department of Housing. "They're worried about capacity to pay back loans." Still, some lenders concede the result is unfair—and damaging. Lee Sessions, executive vice president of C&S bank, said, "Anything that is *perceived* as a problem is a problem."

**Few defaults:** The next step is Atlanta's to take: the city has pledged to work with banks to develop better investment in the predominantly black south side of town. If that doesn't work, boycotts could result. City leaders say lawsuits could be in the works and that Atlanta might even pull funds from banks with bad investment records. Arrington hopes that won't be necessary. "We're not here to beat up on anybody," he said at a meeting with bankers. "We're looking for solutions."

It's unclear how much even well-intentioned institutions will be willing to do. Mortgages in some poor urban areas actually have low default rates. But they yield less profit and often require government subsidies to make them work. Still, banks have absorbed much bigger losses on supposedly high-profit ventures like loans to the Third World and to the oil patch. In comparison, equal-opportunity lending looks like a smart investment.

JOHN SCHWARTZ with FRANK S. WASHINGTON  
in Atlanta

## Anexos

### Anexo 1

#### Community Reinvestment Act

**12 USC 2901; Title VII of Pub. L. 95-128, 91 Stat. 1147 (October 12, 1977)**

#### Section

801 - Congressional findings and statement of purpose.

802 - Definitions.

803 - Financial institutions; evaluation.

In general.

Majority-owned institutions.

804 - Report to Congress.

805 - Regulations.

806 - Written evaluations.

Required.

Public section of report.

Confidential section of report.

Institutions with interstate branches.

Definitions.

807 - Operation of branch facilities by minorities and women.

In general.

Definitions.

#### Sec. 801. Congressional findings and statement of purpose

The Congress finds that

1 -regulated financial institutions are required by law to demonstrate that their deposit facilities serve the convenience and needs of the communities in which they are chartered to do business;

2 - the convenience and needs of communities include the need for credit services as well as deposit services;

3 - regulated financial institutions have continuing and affirmative obligation to help meet the credit needs of the local communities in which they are chartered.

It is the purpose of this chapter to require each appropriate Federal financial supervisory agency to use its authority when examining financial institutions, to encourage such institutions to help meet the credit needs of the local communities in which they are chartered consistent with the safe and sound operation of such institutions.

(Pub. L. 95-128, title VIII, Sec. 802, Oct. 12, 1977, 91 Stat. 1147.)

#### Sec. 802. Definitions

For the purposes of this chapter:

1- the term “appropriate Federal financial supervisory agency” means – the Comptroller of the Currency with respect to national banks; the Board of Governors of the Federal Reserve System with respect to State chartered banks which are members of the Federal Reserve System and bank holding companies; the Federal Deposit Insurance Corporation with respect to State chartered banks and savings banks which are not members of the Federal Reserve System and the deposits of which are insured by the Corporation; (2) the term “regulated financial institution” means an insured depository institution (as defined in section 1813 of this title); (3) the term “application for a deposit facility” means an application to the appropriate Federal financial supervisory agency otherwise required under Federal law or regulations thereunder for a national bank or Federal savings and loan association; deposit insurance in connection with a newly chartered State bank, savings bank, savings and loan association or similar institution; the establishment of a domestic branch or other facility with the ability to accept deposits of a regulated financial institution; the relocation of the home office or a branch office of a regulated financial institution; the merger or consolidation with, or the acquisition of the assets, or the assumption of the liabilities of a regulated financial institution requiring approval under section 1828(c) of this title or under regulations issued under the authority of title IV of the National Housing Act (12 U.S.C. 1724 et seq.); the acquisition of shares in, or the assets of, a regulated financial institution requiring approval under section 1842 of this title or section 408(e) of the National Housing Act (12 U.S.C. 1730a(e)). (4) A financial institution whose business predominately consists of serving the needs of military personnel who are not located within a defined geographic area may define its “entire community” to include its entire deposit customer base without regard to



geographic proximity. (Pub. L. 95-128, title VIII, Sec. 803, Oct. 12, 1977, 91 Stat. 1147; Pub. L. 5-630, title XV, Sec. 1502, Nov. 10, 1978, 92 Stat. 3713; Pub. L. 101-73, title VII, Sec. 744(q), title XII, Sec. 212(a), Aug. 9, 1989, 103 Stat. 440, 526.)

**Sec. 803. Financial institutions; evaluation** (a) In general In connection with its examination of a financial institution, the appropriate Federal financial supervisory agency shall: (1) assess the institution's record of meeting the credit needs of its entire community, including low- and moderate-income neighborhoods, consistent with the safe and sound operation of such institution; (2) take such record into account in its evaluation of an application for a deposit facility by such institution. (b) Majority-owned institutions In assessing and taking into account, under subsection (a) of this section, the record of a nonminority-owned and nonwomen-owned financial institution, the appropriate Federal financial supervisory agency may consider as a factor capital investment, loan participation, and other ventures undertaken by the institution in cooperation with minority- and women-owned financial institutions and low-income credit unions provided that these activities help meet the credit needs of local communities in which such institutions and credit unions are chartered. (Pub. L. 95-128, title VIII, Sec. 804, Oct. 12, 1977, 91 Stat. 1148; Pub. L. 102-550, title IX, Sec. 09(1), ct. 28, 1992, 106 Stat. 3874.)

**804. Report to Congress** Each appropriate Federal financial supervisory agency shall include in its annual report to the Congress a section outlining the actions it has taken to carry out its responsibilities under this chapter. (Pub. L. 95-128, title VIII, Sec. 805, Oct. 12, 1977, 91 Stat. 1148.)

**Sec. 805. Regulations** Regulations to carry out the purposes of this chapter shall be published by each appropriate Federal financial supervisory agency, and shall take effect no later than 390 days after October 12, 1977. (Pub. L. 95-128, title VIII, Sec. 806, Oct. 12, 1977, 91 Stat. 1148.)

**Sec. 806. Written evaluations** (a) Required In general Upon the conclusion of each examination of an insured depository institution under section 2903 of this title, the appropriate Federal financial supervisory agency shall prepare a written evaluation of the institution's record of meeting the credit needs of its entire community, including low- and moderate-income neighborhoods; Public and confidential sections Each written evaluation required under paragraph (1) shall have a public section and a confidential section. (b) Public section of report (1) Findings and conclusions (A) Contents of written evaluation The public section of the written evaluation shall (i) state the appropriate Federal financial supervisory agency's conclusions for each assessment factor identified in the regulations prescribed by the Federal financial supervisory agencies to implement this chapter; (ii) discuss the facts and data supporting such conclusions; and (iii) contain the institution's rating and a statement describing the basis for the rating. (B) Metropolitan area distinctions The information required by clauses (i) and (ii) of subparagraph (A) shall be presented separately for each metropolitan area in which a regulated depository institution maintains one or more domestic branch offices. (2) Assigned rating The institution's rating referred to in paragraph (1)(C) shall be 1 of the following: So in original. Probably should be paragraph "(1)(A)(iii)". "Outstanding record of meeting community credit needs". "Satisfactory record of meeting community credit needs". "Needs to improve record of meeting community credit needs". Substantial noncompliance in meeting community credit needs". Such ratings shall be disclosed to the public on and after July 1, 1990. (c) Confidential section of report Privacy of named individuals The confidential section of the written valuation shall contain all references that identify any customer of the institution, any employee or officer of the institution, or any person or organization that has provided information in confidence to a Federal or State financial supervisory agency. Topics not suitable for disclosure The confidential section shall also contain any statements obtained or made by the appropriate Federal financial supervisory agency in the course of an examination which, in the judgment of the agency, are too sensitive or speculative in nature to disclose to the institution or the public. Disclosure to depository institution The confidential section may be disclosed, in whole or in part, to the institution, if the appropriate Federal financial supervisory agency determines that such disclosure will promote the objectives of this chapter. However, disclosure under this paragraph shall not identify a person or organization that has provided information in confidence to a Federal or State financial supervisory agency. (d) Institutions with interstate branches State-by-State evaluation In the case of a regulated financial institution that maintains domestic branches in 2 or more States, the appropriate Federal financial supervisory agency shall prepare a written evaluation of the entire institution's record of performance under this chapter, as required by subsections (a), (b), and (c) of this section; and for each State in which the institution maintains 1 or more domestic branches, a separate written evaluation of the institution's record of performance within such State under this chapter, as required by subsections (a), (b), and (c) of this section. Multistate metropolitan areas In the case of a regulated financial institution that maintains domestic branches in 2 or more States within a multistate metropolitan area, the appropriate Federal financial supervisory agency shall prepare a separate written evaluation of the institution's record of performance within such metropolitan area under this chapter, as required by subsections (a), (b), and (c) of this section. If the agency prepares a written evaluation pursuant to this paragraph, the scope of the written

evaluation required under paragraph (1)(B) shall be adjusted accordingly. (3) Content of State level valuation A written evaluation prepared pursuant to paragraph (1)(B) shall present the information required by subparagraphs (A) and (B) of subsection (b)(1) of this section separately for each metropolitan area in which the institution maintains 1 or more domestic branch offices and separately for the remainder of the nonmetropolitan area of the State if the institution maintains 1 or more domestic branch offices in such nonmetropolitan area; (B) describe how the Federal financial supervisory agency has performed the examination of the institution, including list of the individual branches examined. (e) Definitions For purposes of this section the following definitions shall apply: (1) Domestic branch The term “domestic branch” means any branch office or other facility of a regulated financial institution that accepts deposits, located in any State. (e) Metropolitan area The term “metropolitan area” means any primary metropolitan statistical area, metropolitan statistical area, or consolidated metropolitan statistical area, as defined by the Director of the Office of Management and Budget, with a population of 250,000 or more, and any other area designated as such by the appropriate Federal financial supervisory agency. (Pub. L. 95-128, title VIII, Sec. 807, as added Pub. L. 101-73, title XII, Sec. 1212(b), Aug. 9, 1989, 103 Stat. 527; amended Pub. L. 102-242, title II, Sec. 222, Dec. 19, 1991, 105 Stat. 2306; Pub. L. 103-328, title I, Sec. 110, Sept. 29, 1994, 108 Stat. 2364.)

**Sec. 807. Operation of branch facilities by minorities and women**

In general In the case of any depository institution which donates, sells on favorable terms (as determined by the appropriate Federal financial supervisory agency), or makes available on a rent-free basis any branch of such institution which is located in any predominantly minority neighborhood to any minority depository institution or women’s depository institution, the amount of the contribution or the amount of the loss incurred in connection with such activity may be a factor in determining whether the depository institution is meeting the credit needs of the institution’s community for purposes of this chapter. Definitions For purposes of this section – (1) Minority depository institution The term “minority institution” means a depository institution (as defined in section 1813(c) of this title) So in original. Probably should be “minority depository institution”. more than 50 percent of the ownership or control of which is held by 1 or more minority individuals; and more than 50 percent of the net profit or loss of which accrues to 1 or more minority individuals. (2) Women’s depository institution The term “women’s depository institution” means a depository institution (as defined in section 1813(c) of this title) more than 50 percent of the ownership or control of which is held by 1 or more women; more than 50 percent of the net profit or loss of which accrues to 1 or more women; and a significant percentage of senior management positions of which are held by women. (3) Minority The term “minority” has the meaning given to such term by section 1204(c)(3) of the Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act of 1989. (Pub. L. 95-128, title VIII, Sec. 808, as added Pub. L. 102-233, title IV, Sec. 402(b), Dec. 12, 1991, 105 Stat. 1775; amended Pub. L. 102-550, title IX, Sec. 909(2), Oct. 28, 1992, 106 Stat. 3874.)

## Anexo 2

SOUTH PHILADELPHIASection B

Wards 1-26-36-39-49

SECURITY GRADE: Hazardous.HOUSING INVENTORY

RESIDENTIAL UNITS:	57,753		
RESIDENTIAL STRUCTURES:	54,241	OWNER OCCUPIED UNITS:	27,569
ONE FAMILY STRUCTURES:	46,630	OWNER OCCUPIED UNITS MTGED:	17,681
TWO FAMILY STRUCTURES:	1,522	NEGRO OCCUPIED UNITS:	6,457
THREE FAMILY AND OVER:	6,069		

LOCATION and DESCRIPTION

The southern central portion of the city, lying between the two Rivers, and bounded on the north by Washington Avenue from the Schuylkill to Broad Street and by Ellsworth and Wharton Streets from Broad to the Delaware. *Why came it that way?*

The three sides bounded by the two rivers are entirely industrial.

While this section is not so old as the more central ones, the greatest period of construction being about 1890 - 1905, it is an extremely poor part of the city. Houses are preponderantly small two story row type containing five to seven rooms with about 5,000 - almost 10% of all residential structures - of the small combination store and dwelling category.

The small area shown in Blue in the center is a special development of the Girard Estate and consists of modern one family row houses renting for about \$40.00 per month. They are largely occupied by Naval officers from the U. S. Navy Yard on League Island to the south.

The population of this district is quite uniformly a mixture of Italians, Jews and Negros.

D.....A comparatively small section at the southern end, lying between Wolf Street, Bigler, 12th and 18th, is in somewhat better shape than the balance of the area. Inhabitants are a mixture of Italians, natives of Italian decent and some Jewish of better laboring class. Home ownership is substantial and properties are well maintained. All are five and six room brick row houses varying in age from 20 to 40 years. Some of the newer ones were erected by the U. S. Government for people attached to the League Island Navy Yard. There is a controversy at present between City and Government authorities as to whether these are taxable. ~~If this section were more favorably located it would deserve a better rating, but South Philadelphia is generally held in such poor esteem and the surrounding territory is so poor that it must be classed with the rest of the area.~~

<u>VALUES</u>			<u>RENTALS</u>	
HIGH:	(100%)	\$3,500 - \$8,500	HIGH:	(100%) \$35.00 - \$60.00
LOW:	(50%)	1,700 - 3,500	LOW:	(55%) 18.00 - 35.00
PRESENT:	(45-60%)	2,000 - 4,000	PRESENT:	(65%) 22.00 - 40.00
SALE:		A few at from \$2300. to \$3500.	OCCUPANCY:	97%
			DEMAND:	Very active at present levels with some real estate brokers reporting wanting lists.

.....

PREDOMINANT TYPE OF STRUCTURE: Row.

PREDOMINANT AGE OF STRUCTURE: Thirty years and over.

PREDOMINANT TYPE OF CONSTRUCTION: Brick.

CONDITION OF STRUCTURES: Fairly poor.

D.....A comparatively small section at the southern end, lying between Wolf Street, Bigler, 12th and 18th, is in somewhat better shape than the balance of the area. Inhabitants are a mixture of Italians, natives of Italian decent and some Jewish of better laboring class. Home ownership is substantial and properties are well maintained. All are five and six room brick row houses varying in age from 20 to 40 years. Some of the newer ones were erected by the U. S. Government for people attached to the League Island Navy Yard. There is a controversy at present between City and Government authorities as to whether these are taxable. ~~If this section were more favorably located it would deserve a better rating, but South Philadelphia is generally held in such poor esteem and the surrounding territory is so poor that it must be classed with the rest of the area.~~

<u>VALUES</u>			<u>RENTALS</u>	
HIGH:	(100%)	\$5,500 - \$8,500	HIGH:	(100%) \$55.00 - \$60.00
LOW:	(50%)	1,700 - 3,500	LOW:	(55%) 18.00 - 35.00
PRESENT:	(45-60%)	2,000 - 4,000	PRESENT:	(65%) 22.00 - 40.00
SALE:		A few at from \$2300. to \$3500.	OCCUPANCY:	97%
			DEMAND:	Very active at present levels with some real estate brokers reporting wanting lists.

.....

PREDOMINANT TYPE OF STRUCTURE: Row.

PREDOMINANT AGE OF STRUCTURE: Thirty years and over.

PREDOMINANT TYPE OF CONSTRUCTION: Brick.

CONDITION OF STRUCTURES: Fairly poor.

NORTH PHILADELPHIA (EAST OF BROAD)KENSINGTON - FRANKFORD - BRIDESBURGSection J

Wards 37-20-43-19-17-53-31-18-25-23-45

HOUSING INVENTORY

RESIDENTIAL UNITS:	107,444		
RESIDENTIAL STRUCTURES:	98,708	OWNER OCCUPIED UNITS:	50,617
ONE FAMILY STRUCTURES:	84,863	OWNER OCCUPIED UNITS MTGFD:	27,084
TWO FAMILY STRUCTURES:	1,781	NEGRO OCCUPIED UNITS:	5,386
THREE FAMILY AND OVER:	12,064		

PREDOMINANT TYPE OF STRUCTURE: Row - semi-detached.  
 PREDOMINANT AGE OF STRUCTURE: Forty years and over.  
 PREDOMINANT TYPE OF CONSTRUCTION: Brick.  
 CONDITION OF STRUCTURES: Poor.

LOCATION and DESCRIPTION

A.....Red (Hazardous), north of main business section to North Philadelphia at Lehigh Avenue between Broad Street and Delaware River, also including Kensington. This area is very old, mainly obsolete and consisting almost entirely of two, three and four story brick row houses, averaging in age from fifty years or more. Demolition has been heavy particularly in Ward 20 and the number of structures unfit for habitation is large. In addition to the water front being all industry, there are a substantial number of small plants engaged in light manufacturing scattered throughout the section.

North of Fairmount to York between Broad and Front Streets is occupied by Polish, Italians, Jewish and Negro with the latter predominating from Broad to 8th Streets. East of Front Street is Kensington and while it is densely populated, it is essentially an industrial area, including a number of textile mills. Population is mixed laboring class, including a large Polish colony along the water front.

## Anexo 3

# Southside

From Page 11

United Way."

Federal law encourages banks to seek a profit. It also says they have a "continuing and affirmative obligation to help meet the credit needs of their local communities, including low-and moderate-income neighborhoods, consistent with safe and sound operation."

That last phrase, "consistent with safe and sound operation," brings into play one of banking's basic principles.

"It's called the First Rule of Banking," said James Wallace, vice president of Fulton Federal Savings and Loan. "Don't lend money if you won't get it back."

It has a corollary, the Second Rule of Banking: "When in doubt, don't."

Don't lend more than borrowers are able to pay. In case they don't pay it back, don't lend more than can be recovered by foreclosing and selling the property. Don't lend \$100,000 on a \$60,000 house. And don't lend \$40,000 on a \$50,000 house in a neighborhood so bad that the house may someday be worth only \$38,000.

In effect, lending money to homebuyers is an expression of faith — faith in the borrower, faith in the property, faith in the neighborhood.

In the United States, such questions of lending faith historically have been influenced by race. That influence used to be easily defined — with a list.

In 1933, a respected economist at the University of Chicago, Homer Hoyt, published a list of racial groups, ranking them from positive to negative influence on property values:

1. English, Scotch, Irish, Scandinavians.
2. North Italians.
3. Bohemians or Czechs.
4. Poles.
5. Lithuanians.
6. Greeks.
7. Russians, Jews (lower class).
8. South Italians.
9. Negroes.
10. Mexicans.

The next year, Hoyt was hired by the federal government to develop the first underwriting criteria — who is a good credit risk and who is not — for the new Federal Housing Administration (FHA). His list wasn't included, but warnings on racial influence were.

The same views were included in the first text of the American Institute of Real Estate Appraisers in 1933, which warned appraisers of the harm to property values caused by the "infiltration of inharmonious racial groups." The list appeared in the bible of appraising, McMichael's Appraising Man-

ual, as late as 1975.

Appraisers were not alone. The prevailing racism in society was institutionalized in the rules of bankers and real estate agents as well. The National Association of Realtors developed a code of behavior forbidding members from selling homes in white areas to minority buyers.

These racial views persisted through the civil rights era. Publications from the U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD), the parent of the FHA, reflected Hoyt's views as late as 1975. In that year, "The Dynamics of Change," a HUD publication, defined racial change, or the fear of racial change in nearby neighborhoods, as the most significant predictor of "incipient decline."

As late as 1977, it took a lawsuit from the U.S. Justice Department before such racial standards were purged from guidelines of the Society of Real Estate Appraisers, the Mortgage Bankers Association of America, the American Institute of Real Estate Appraisers and the United States League of Savings Associations. Appraisers opposed the settlement, contending their right to free speech was abridged if they could

not consider the effect of race in their appraisals.

Real estate is still essentially a white person's business — selling it, appraising it, insuring it, financing it. Ninety-five percent of the officials, managers and professionals at real estate companies in metro Atlanta are white. At savings and loans 90 percent are white. At banks and insurance companies, 87 percent, according to the latest figures (1985) from the federal Equal Employment Opportunity Commission. Most appraisers in Atlanta, at least 80 percent, are white too, appraisers say.

Bankers say they have tried to hire more minority employees.

"We make a steady effort to make sure we're hiring officers in sufficient supply to make sure the numbers come out good," said Thomas Boland, vice chairman of First Atlanta.

Most senior bank executives interviewed for this article said differences in lending to black and white neighborhoods in the Journal-Constitution study can be explained by factors beyond their control — such as a lack of applications.

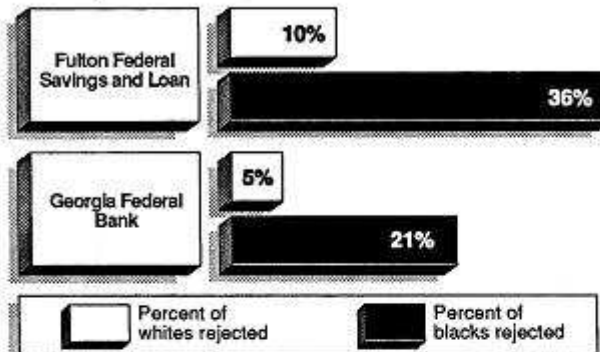
"The Realtor usually guides them," said Bill VanLandingham, president of C&S. "If they don't refer the home-



## Rejection rates

Applicants turned down for home loans at Georgia's largest savings institutions

The Atlanta Journal-Constitution asked all banks and savings and loans in metro Atlanta for their home loan rejection rates, but only these two institutions provided them.



Notes: These two institutions have offices statewide and together control assets of \$5.4 billion, or 33 percent of the assets in Georgia savings institutions.

Georgia Federal figures are for 1987, Fulton Federal for 1985-87. All figures are statewide.

Applicants who withdraw voluntarily are not included. Black applicants withdrew 1.3 times as often as whites at Georgia Federal, 1.7 times as often at Fulton Federal.

Sources: Fulton Federal and Georgia Federal.

TIM LEE/Staff



39

## Redlining

From Page 37

ening gap in the number of loans received by white residents and black residents from the city's major banks and savings and loans. Not only do the financial institutions shun low-income minority neighborhoods; they neglect affluent black areas. Whites receive five times as many home loans as blacks of the same income.

The study was careful to compare neighborhoods of similar homes, rates of growth and levels of income. Still, the figures are astonishing. Financial institutions return about 9 cents of each dollar deposited by blacks in home loans to black areas. They return 15 cents of each dollar deposited by whites in home loans to white areas.

Only two of the 38 institutions studied agreed to disclose their racial figures on home loan applications. While blacks made proportionately fewer applications for those loans, they were also rejected four times as often as whites by the two banks.

Banks shouldn't lend money to poor risks, should they? No. But that doesn't appear to be the problem in affluent black neighborhoods. Citizens Trust Bank, a black financial institution, makes the majority of its home loans in black areas. And it has had a lower default rate on real estate loans than the city's six largest banks.

The effect of racially uneven practices is devastating. Home ownership is the main vehicle by which

American families accumulate wealth. The practices of the city's major financial institutions result in a myriad of financial setbacks for blacks: 1) They must go to unregulated mortgage companies, which often charge higher interest rates. 2) They cannot easily get the money to improve their property, so some neighborhoods decline. 3) The tendency of white appraisers to undervalue property in black areas — whether of modest income or high — means that those black homeowners cannot accumulate much equity. That helps explain why the net worth of the typical American white family is 12 times greater than that of the average black family.

If residents of affluent black areas have trouble securing real estate loans, then those in low-income neighborhoods have much more. While the banks shouldn't make bad loans, they do have an "affirmative" obligation, under the Community Reinvestment Act, to help meet the credit needs of their local communities, including low- and moderate-income neighborhoods. Think how much the inner city could contribute to the metro area if it could repair its aging housing stock (adding to the tax base), make homeowners of renters and turn those apartments over to those now homeless.

The problem isn't hard to fix. The chief executive officers (CEOs) of the major banks and savings and loans can call in their loan officers and say they want a drastic increase in their home-improvement and home-purchase loans in black areas. The CEOs can reopen branches in black neighborhoods. They can insist their loan originators court real estate agents who work in black areas. If racism isn't the motive of the current disparities, then CEOs have it in their power to show quickly that it isn't.



May 16 ☆ Newsweek

# The Return of 'Redlining'

An Atlanta bank exposé revives a tindery issue

The Sunday, May 1, edition of The Atlanta Journal and Constitution led off with a shocker. It was the beginning of a series of articles accusing Atlanta's banks of discriminating against blacks. According to the painstaking analysis of computer data provided by the banks themselves, lenders were five times more likely to give mortgage and home-improvement loans to whites than to blacks. The paper quoted an Atlanta mayoral candidate, Fulton County Commission chairman Michael Lomax, who had to approach three banks before he was able to get a \$115,000 home-improvement loan. Lomax asked, "If I, a powerful black elected official, can't get a loan, what black person can?"

The series hit Atlantans hard. Atlanta City Council president Marvin Arrington recalls that when he read the first article on Sunday, "I sat there with my head in my hands, with tears running out of my eyes." The news was especially jarring since Atlanta has built an image as a bastion of good race relations and opportunity for blacks. The timing couldn't be worse. Atlanta hopes to showcase its achievements during the Democratic convention there in July. The series also underlined the fact that "redlining"—denying loans in ethnic neighborhoods—is alive and well, and not just in Atlanta. Similar investigative methods used for the articles have turned up inequities in Chicago, Washington, D.C., Denver and Baltimore. A hot topic in the 1960s and '70s, the issue of redlining had largely died down thanks to federal action and bank efforts to promote minority interests. Despite that progress, a pat-

tern of discrimination persists—a subtle, institutional discrimination that shuts the teller's window on blacks.

Bankers generally deny that racial redlining exists. They say the problems are economic. "Banks are not worried about color of skin," says George Stone, first deputy commissioner of the Chicago Department of Housing. "They're worried about capacity to pay back loans." Still, some lenders concede the result is unfair—and damaging. Lee Sessions, executive vice president of C&S bank, said, "Anything that is *perceived* as a problem is a problem."

**Few defaults:** The next step is Atlanta's to take: the city has pledged to work with banks to develop better investment in the predominantly black south side of town. If that doesn't work, boycotts could result. City leaders say lawsuits could be in the works and that Atlanta might even pull funds from banks with bad investment records. Arrington hopes that won't be necessary. "We're not here to beat up on anybody," he said at a meeting with bankers. "We're looking for solutions."

It's unclear how much even well-intentioned institutions will be willing to do. Mortgages in some poor urban areas actually have low default rates. But they yield less profit and often require government subsidies to make them work. Still, banks have absorbed much bigger losses on supposedly high-profit ventures like loans to the Third World and to the oil patch. In comparison, equal-opportunity lending looks like a smart investment.

JOHN SCHWARTZ with FRANK S. WASHINGTON  
in Atlanta

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)